Background Paper

BP-190E

CANADA'S IMMIGRATION PROGRAM

Benjamin Dolin
Margaret Young
Law and Government Division

January 1989
Revised October 2002

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Parliamentary Research Branch

The Parliamentary Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

Page

GENERAL 1
A. The Road to a New Act 1
B. Individual Cases Keep the Focus on Immigration 4
C. Recurring Policy Issues 4

IMMIGRATION AND DEMOGRAPHY: WHAT'S THE LINK? 5
A. Our Population 5
B. Our Ages 6
C. Our Labour Market 6

THE FRAMEWORK AND GOALS OF THE IMMIGRATION PROGRAM 8

CATEGORIES OF IMMIGRANTS 10
A. Immigration for Social Purposes – The Family Class 10
B. Immigration for Humanitarian Purposes – Refugees and Those in Refugee-like Situations 11
1. Selection of Refugees Abroad 11
2. The Refugee Status Determination System in Canada 12
3. Pre-Removal Risk Assessment 15
C. Immigration for Economic Purposes 16
1. Skilled Workers 17
2. Business Immigrants 18
3. Provincial Nominees 19

LIVE-IN CAREGIVERS 19

JUDICIAL REVIEW 20

REMOVALS 21

THE ROLE OF THE PROVINCES IN IMMIGRATION 23

SETTLEMENT AND INTEGRATION 24
A. Language Training 24
B. Immigrant Settlement and Adaptation Program – ISAP 24
C. Resettlement Assistance Program – RAP 25
D. The Host Program 25
E. Immigrant Loans Program 25
F. Issues 26
1. Geographic Location 26
2. Who Should Deliver Services? 26
3. Recognition of Foreign Credentials and Experience 27

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Page

VISITOR VISAS..... 27

APPENDIX 1. ANNUAL LANDINGS, 1962-2002

APPENDIX 2. ANNUAL IMMIGRATION PLAN, 2003

APPENDIX 3. GOVERNMENT-ASSISTED AND PRIVATELY SPONSORED REFUGEES (CHOSEN ABROAD), 1990-2001

APPENDIX 4. REFUGEE CLAIMS IN CANADA, 1980-2001

APPENDIX 5. FEDERAL SKILLED WORKER SELECTION GRID

APPENDIX 6. IMMIGRATION AND REFUGEE PROTECTION CASE LAW

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

CANADA'S IMMIGRATION PROGRAM

GENERAL

Canadian immigration and refugee protection issues present continual challenges and engender almost continual debate for lawmakers, public-service workers, and the public alike. Strict application of the legislation and regulations occasionally results in ordinary people hiding in churches in order to try to stave off deportation. Generous humanitarian impulses, as in the April–June 1999 reception of the Kosovo refugees, are offset by public distaste at those who arrive "illegally." In addition to the human factors, the former immigration law was extremely complex, the new law is untested, the field is litigious, and the resources of Citizenship and Immigration Canada were severely cut back in the mid 1990s.

We cannot insulate ourselves from international events. Events in far corners of the world often have repercussions here; closer to home, the effects of 11 September 2001 in the United States continue to reverberate.

A. The Road to a New Act

Problems in the program are certainly not new. The pre-1989 refugee status determination system had virtually collapsed by the fall of 1988 and it took 14 months for the controversial restructuring bill to pass through Parliament, resulting in increasing backlogs, confusion and public criticism of the system. In two reports in the 1990s, the Auditor General criticized certain aspects of the refugee system.

In 1992 and 1995, the *Immigration Act* was extensively amended. Each bill occasioned significant controversy on the part of interested parties: immigration and refugee lawyers; refugee advocates, many of whom work in settlement agencies; human rights groups; ethnic organizations; knowledgeable individuals, and others.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

104-03236/

Beginning in the mid-1990s, there was a thorough and virtually continuous review of immigration and refugee law and policies. In early January 1998, a three-member advisory group to the Minister of Citizenship and Immigration released its report, *Not Just Numbers: A Canadian Framework for Future Immigration*. A year in the making, the work was based on wide consultation and presented a comprehensive review of all aspects of Canadian immigration law and policy.(1) The Minister of the day continued to consult the public and in January 1999 released a discussion document. *Building on a Strong Foundation for the 21st Century: New Directions for Immigration and Refugee Policy and Legislation* further contributed to the process of scrutinizing Canada's immigration system.(2) Comprehensive immigration legislation was widely expected, but was delayed.

In the summer of 1999, when four boats carrying Chinese migrants arrived off the shores of British Columbia, the debate over immigration and refugee law and policies became more widespread and intense. Much of the Canadian public did not like what it saw. Some 600 Chinese migrants, including a number of teenagers, arrived in leaky boats amid execrable conditions. None had documents, and most made refugee claims.

The Canadian public was taken aback. Much of the debate was similar to that in the mid-1980s when two boats of migrants had arrived off the East Coast. This time, however, sympathy was even scarcer because more was known about the criminal organization and recruitment of the migrants and the fact that for many the intended destination was not Canada, but New York City.

Although many Canadians called for the migrants to be returned to China immediately, the Minister of Citizenship and Immigration and those knowledgeable about the refugee system explained Canada's international and domestic commitments. They pointed out that the arrivals represented a tiny percentage of the number of individuals who arrive each year, mostly by air or across the U.S. border, to claim refugee status. Nevertheless, mass arrivals do frequently generate a backlash, especially when there are strong suspicions that those arriving are not true refugees.(3)

The pressure on Citizenship and Immigration Canada, and the public debate, continued when, in April 2000, the Auditor General of Canada released a report to the House of

---

(1) The report's authors were Susan Davis, Roslyn Kunin and Robert Trempe.

(2) The report can be found at http://www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/I.R-eng.pdf.

(3) Only a very small number of the refugee claims made by the 1999 Chinese boat arrivals were accepted.

Commons. Chapter 3 was entitled "Citizenship and Immigration Canada – The Economic Component of the Canadian Immigration Program."[4] The Auditor General found that immigration officers overseas were overwhelmed by their workload, and concluded that the Department did not have the resources to process the number of immigration applications required to reach its target levels.

The report also noted numerous examples of operational inefficiencies and poor administration, leading to doubts about the quality and consistency of the decisions regarding immigrant selection. Medical assessments were found to be inconsistent, and the legal tools to guide decisions on medical inadmissibility lacking. Information needed by visa officers to establish the admissibility of immigrants on criminality and security grounds was scant, and it appeared that the Department was open to fraud and abuse. Of equal concern, the Auditor General revealed that a number of the problems identified were long-standing; indeed, many had been reported in 1990, his last review of the Department's non-refugee work.

The Auditor General concluded that the deficiencies identified were seriously limiting the government's ability to deliver Canada's immigration program, and, consequently, its economic and social benefits. Moreover, the safety of Canadians could not be ensured due to insufficient control of our borders.

The long-awaited legislation, Bill C-31, the Immigration and Refugee Protection Act, was tabled in the House of Commons in April 2000. Study of the bill by the Standing Committee on Citizenship and Immigration had just begun when an election was called and the 36th Parliament ended; thus, Bill C-31 died on the *Order Paper*. Its replacement, Bill C-11, was introduced in Parliament in February 2001, received Royal Assent on 1 November 2001, and came largely into force, along with an entirely new set of regulations, on 28 June 2002.[5]

Before the new Act was even through Parliament, however, the events of 11 September 2001 in the United States again focused attention on certain aspects of Canadian law and policy, in particular, the refugee determination system and border controls.[6] Although initial American suspicions that the terrorists had gained access to their territory through Canada were disproved, Canada came under pressure to heighten border security measures. On 12 December 2001, then Foreign Minister John Manley and U.S. Homeland Security Director

---

(4) The report can be found at http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/0003ce.html.

(5) S.C. 2001, c. 27.

(6) By that date, the bill was under consideration in the Senate.

Tom Ridge signed the Canada-U.S. Smart Border Declaration, which contained a 30-point plan designed to ensure the free movement of goods, while increasing security and combating terrorism.(7) A number of the goals in the plan have immigration and refugee aspects that will take months or even years to come to fruition.

B. Individual Cases Keep the Focus on Immigration

Even when policy issues quiet down, high-profile immigration and protection cases are reported in the press regularly. A significant number involve criminality among immigrants and the difficulty of deporting such people. Other cases involve immigrants who are possible security risks. Still others concern nannies who have violated the conditions of their work permit or families with medical problems engaging the public, press and churches in order to try to avoid removal. In short, immigration issues in one form or another are almost continually in the media, and hence, the public eye.

C. Recurring Policy Issues

Many general questions relating to immigration and refugees continue to be relevant year after year. They include:

- Are immigration levels high enough? Are they too high?
- What kinds of immigrants are best for Canada?
- What settlement services are needed for new immigrants?
- How can immigrants' educational and training credentials be recognized fairly and quickly?
- What should be our policy for refugees? Does Canada accept more refugee claims than other countries?
- How should we respond to refugee claimants who arrive without documents?
- How can criminals and security risks be prevented from entering Canada?
- What is the best balance between facilitating the movement of people and exercising control of our borders?
- Why do we seem to have such trouble removing people who have no right to be in Canada and what can be done about it?
- Should we continue to deport people to countries they do not know when they have spent most of their lives in Canada?

---

(7) The Declaration and accompanying documents, including updates on progress, can be found at http://www.can-am.gc.ca/menu-e.asp?act=v&mid=1&cat=10&did=1247.

- How can Canada fulfill its international humanitarian commitments and provide leadership?

Needless to say, this paper does not answer these questions. The intention is rather to provide a general framework whereby readers may become aware of immigration issues, the immigration program and background information for what can be a very complex area of law, and government policy and administration.[8]

IMMIGRATION AND DEMOGRAPHY: WHAT'S THE LINK?

Recently, the question of immigration has been linked closely with Canada's future as the implications of demographic changes become clearer. As recent census figures reveal a sliding birth rate, and as the population ages, many inside and outside government have seen immigration – and greatly increased immigration – as essential both to stave off severe labour market dislocation and to protect social programs. Others are not so sure. The implications of our demographics and the current debate surrounding it thus deserve a special section of their own.

Some key demographic facts in brief are as follows.

A. Our Population

- Canada's fertility rate fell to a record low of 1.49 in 2000.[9]
- At current fertility rates, deaths are predicted to exceed births in Canada in 20-25 years.[10] At that point, immigration would account for all population growth.

---

(8) Citizenship and Immigration Canada maintains a helpful website at www.cic.gc.ca. For non-governmental organizations, the Canadian Council for Refugees, an umbrella organization, is a useful starting place: http://www.web.net/~ccr/

(9) Statistics Canada, *The Daily*, "Births," available at www.statcan.ca/Daily/English/020926/d020926a.htm. The "fertility rate" is a hypothetical figure that represents the total number of children born on average to each woman aged 15 to 49. Canada's rate fell from 3.8 in 1960 to 1.65 in 1987, rising slowly to about 1.7 in 1992, but hovering around 1.6 for the rest of the 1990s. Replacement level for Canada is considered to be 2.1 children per woman. The last year that this level was achieved was 1971.

(10) Statistics Canada, *The Daily*, "Trends in Canadian and American Fertility, 1980-1999," 3 July 2002, available at www.statcan.ca/Daily/English/020703/d020703a.htm

B. Our Ages

- Canada's large "baby boom" generation, those 10 million Canadians born in the 20 years between 1947 and 1967, will begin entering their 60s, and start retiring, in about five to ten years.
- The working-age population is aging; from 1991 to 2001, the population aged 45 to 64 increased by almost 36%.[11]
- Our median age is now 37.6 years.[12]

C. Our Labour Market

- In the first half of the 1990s, immigration accounted for 70% of net labour force growth.[13]
- By 2011, immigration is expected to account for all net labour market growth.[14]
- Studies already reveal labour shortages in nursing, education, and the skilled trades.[15]

Assessing the foregoing, many take the view that Canada's immigration levels should remain high, or increase significantly – to 1% of the population or even much more. Some focus generally on overall demographic needs, while others stress labour market requirements, but the result is the same – support for high, and higher, levels of immigration, to deal with both immediate needs and the longer-term outlook.

A contrary view exists. Its proponents advance a number of different arguments. For example, they point out that although immigration can affect the labour market, and the total population, it has little effect on the age structure of the population. Only a higher fertility rate

---

(11) Statistics Canada, 2001 Census, Release 2, 16 July 2002, found at http://www12.statcan.ca/english/census01/release/index.cfm

(12) *Ibid.*

(13) Human Resources Development Canada, *Immigration Backgrounder*, available at http://www.hrdc-drhc.gc.ca/sp-ps/sl-ca/infokit/imm.shtml

(14) *Ibid.*

(15) House of Commons, Standing Committee on Citizenship and Immigration, *Competing for Immigrants*, June 2002, p. 2.

can significantly affect this.[16] Nor can immigration "solve" the problems of an aging population. Demographers point out that Canada's baby boom generation has actually delayed the aging of our population relative to Western European countries and Japan. We will not reach the age structures of some European countries for approximately 20 years, so we have time to adjust our pension and medical systems and learn from their experience.

Some demographers downplay the view that we have existing labour market shortages, or will have in the future. They point to a current relatively high unemployment rate, and the fact that the baby boomers' children will be entering the labour market as the boomers retire – labour shortages possibly in 20 years, but nothing to worry too much about at the present time. They also point out that there is little correlation between the size of a country and its economic well-being.

Some environmentalists point out the link between population growth and environmental degradation and resource depletion, and question the basic assumption that Canada's population needs to continue to grow. They note that the current pattern of immigrant settlement largely in Canada's three major cities leads to more urban congestion. Yet any suggestion that potential immigrants should be compelled in some way to live in the less populated areas has to date been very controversial.

Others point out that the notion that older Canadians will be "dependent" on younger workers is false. They note that the health of those over 65 is better than in the past, that seniors pay taxes too, and that many make economic and non-economic contributions to society. Our view of "old age" is outdated, they argue.

It has been pointed out, and acknowledged by the federal government, that immigrants arriving in the 1990s were initially less successful economically than previous arrivals, despite having higher levels of education, on average, than Canadians.[17] There may be numerous reasons for this situation, including: inadequate systems for evaluating foreign education and training credentials and providing for any necessary upgrading; a reluctance of Canadian employers to hire workers without Canadian experience or less than complete language fluency; and negative attitudes on the part of some employers toward hiring newcomers, particularly visible minorities. Some have argued that, until these problems are ironed out, it

---

(16) Health and Welfare Canada, *Charting Canada's Future, A Report of the Demographic Review*, 1989, pp. 19-21.

(17) In the long term, however, immigrants still outperform native Canadians.

would be fairer to potential immigrants to keep immigration levels modest, or at least provide better information to prospective immigrants.

Finally, some commentators note that the immigration program costs money. At the federal level, significant resources are required for overseas and inland processing, for settlement and integration programs, and for the additional enforcement activities that higher immigration levels could be expected to bring. Such costs are only partly offset by user fees charged to applicants. Provincially, newcomer children typically need second-language instruction in English or French. Some immigrants need social assistance, and there the medical services that all permanent residents are entitled to.

So, is there a "right" immigration level for Canada? Clearly any such discussion must cover demography, economics, public finance, absorptive capacity (particularly of our large cities), and must also be politically sensitive. Policy makers need to avoid overselling immigration as a complete solution to demographic trends. At the same time, where significant labour market shortages appear, the immigration program should ideally be nimble enough to assist in helping to alleviate them. Meanwhile, Canada has a significant advantage, shared by the United States, in that our populations are younger than those of other Western democracies and Japan, and can learn from their experiences.[18] We also have another advantage over those countries. In contrast to their current general antipathy to immigration, our tool kit for addressing the changes our aging population will bring includes a sophisticated immigration program, whatever the actual levels may be from time to time.

THE FRAMEWORK AND GOALS OF THE IMMIGRATION PROGRAM

The foundation of Canada's immigration program is the *Immigration and Refugee Protection Act*,[19] the regulations that accompany it,[20] and the decisions of the courts and the Immigration and Refugee Board. Also important are the various components of the Immigration

(18) It may be noted, however, that the United States has a significantly higher fertility rate than Canada.

(19) S.C. 2001, C. 27. In force, for the most part, on 28 June 2002.

(20) *Immigration and Refugee Protection Regulations*, SOR/2002-227, in force (with some exceptions) on 28 June 2002.

Manuals, which contain extensive guidelines and instructions to officials administering the program, although the Act or regulations would prevail in the case of conflict.[21]

Current demographic questions aside, why does Canada have an immigration program, let alone one that welcomes more net immigrants per capita than any other country in the world?[22] Three purposes are generally cited in answer to this question, to which we may add several more. Each purpose results in a specific component of the program.

> **A. The social component** – Canada facilitates family reunification and permits the nuclear family unit (spouses, dependent children) to immigrate with principal applicants. Objective 3(1)(d) of the Act states the objective of "...see[ing] that families are reunited in Canada."
>
> **B. The humanitarian component** – As a signatory to the *Convention relating to the Status of Refugees* and the *Convention Against Torture*, Canada hears and decides claims for protection made by people arriving spontaneously in the country. It also assists people overseas by accepting for permanent residence government-assisted and privately sponsored refugees and others in need of protection. Objectives 3(2)(b) and (d) of the Act state the objectives of "...fulfil[ling] Canada's international legal obligations with respect to refugees and affirm[ing] Canada's commitment to international efforts to provide assistance to those in need of resettlement"; and "offer[ing]safe haven to persons with a well-founded fear of persecution based on race, religion, nationality, political opinion or membership in a particular social group, as well as those at risk of torture or cruel and unusual treatment or punishment."
>
> **C. The economic component** – Canada wishes to attract skilled workers and business immigrants who will contribute to the economic life of the country and fill labour market needs. Objective 3(1)(c) states the objective of "... support[ing] the development of a strong and prosperous Canadian economy ...."

To the above principal objectives of the program may be added several other factors. Canada sees itself as a nation of immigrants. Immigrants at the turn of the 20th century settled the West; after World War II they arrived in our largest cities and contributed substantially to building those cities' physical infrastructure and enriching their cultural life. In accepting thousands of Indochinese refugees in 1979-1980, Canadians became more attuned to

---

(21) The Manuals may be found on-line at http://www.cic.gc.ca/manuals-guides/english/index.html.

(22) Net immigration takes into account those who leave the country, as well as those who arrive. The other countries with significant immigration programs are the United States, Australia and New Zealand. Israel is usually treated as a special case.

the plight of refugees and their needs. Thus, our history has made Canadians generally more accepting of immigrants and refugees, and of the multicultural society that results. These views are less common in countries without that history.[23]

CATEGORIES OF IMMIGRANTS

A. Immigration for Social Purposes – The Family Class

As mentioned above, one of the objectives of Canada's immigration program is to reunite families. Family class immigration reached a high of 110,563 in 1993, before beginning to decline. The projection for arrivals in 2002 is 56,000-62,000 family members.[24] It should be noted, however, that those figures do not include family members who accompany a principal applicant to Canada upon initial immigration; nor do they include those dependent family members of refugees selected abroad and who may be processed as part of the same application for permanent residence for up to one year. Thus, the family component of the immigration program is larger than the figures for the "family class" would suggest, and the economic program (in the sense of the number of individuals actually selected for economic reasons) is smaller.

The relationships that are part of the family class are found in the following table:

Members of the Family Class
• Spouses, common-law partners, and conjugal partners.[25]
• Dependent children.[26]
• Children intended for adoption.
• Parents, grandparents, and their dependent children.
• Brothers, sisters, nephews, nieces or grandchildren if they are: orphaned, not a spouse or common-law partner, and under 18.
• Any relative if the sponsor is alone in Canada and has none of the above family members to sponsor.

(23) It should be noted that, with the exception of the Western movements 100 years ago, Canadian immigration in the 20th century, and continuing today, has been primarily an urban phenomenon.

(24) These figures are broken down into spouses and children (37,000-41,000) and parents and grandparents (19,000-21,000).

(25) A common-law partner of a sponsor is a person who is cohabiting in a conjugal relationship with the sponsor and the cohabitation has been for a period of at least one year. If a conjugal relationship has existed for at least one year but without cohabitation because of persecution or penal control, the common-law relationship is still considered to exist. A conjugal partner of a sponsor is a person who resides outside of Canada who has been in a conjugal relationship with a sponsor for at least one year.

(26) Children under 22 who are not a spouse or common-law partner at the relevant time; children 22 and over who are full-time students or dependent on their parents by reason of a physical or mental disability

There are some significant changes to the family class in the new Act:

- Children under 22 will now be in the family class, as opposed to under 19 in the recent past.
- Individuals will be able to sponsor at age 18, down from 19.
- Dependent children will now include children under legal guardianships.
- Same- and opposite-sex common-law couples will now be formally recognized and accorded rights, as will conjugal partners.
- Spouses, common-law partners, conjugal partners and dependent children are exempt from the health requirements related to excessive demand.
- Spouses and common-law partners with temporary status in Canada may be sponsored for landing in Canada as part of a defined class.
- Fiancé(e)s are eliminated as a separate group, but may be sponsored if they are conjugal partners.
- There are streamlined methods of recovering payments upon sponsorship default.
- There are more rules excluding people from sponsoring family; for example, those in default of court-ordered family support payments, and those convicted of specified family-related crimes.
- The duration of the sponsorship period for spouses and common-law partners has been reduced to three years, and varies for children depending on the age or situation of the child.

B. Immigration for Humanitarian Purposes – Refugees and Those in Refugee-like Situations

1. Selection of Refugees Abroad

For many years, Canada has fostered the resettlement of refugees and those in refugee-like situations through private and government sponsorships. Among other changes, the new regulations clarify the process for private sponsorships and institute a requirement for either a sponsorship undertaking or a referral from an organization like the United Nations High Commissioner for Refugees (although there are exceptions to that rule). There continue to be three categories of refugees or people in similar situations who may be admitted to Canada as permanent residents on humanitarian grounds. These three groups are:

- **The Convention Refugees Abroad Class** – Members of this class must be in need of resettlement (that is, there is no reasonable prospect now or in the near future of another permanent solution for them) and must meet the definition of Convention refugee: they must be outside their own country and have a well-founded fear of persecution for reasons of race, religion, political opinion, nationality or membership in a particular group. They may be sponsored privately or assisted by the government.

- **The Country of Asylum Class** – Members of this class must be in need of resettlement, be outside their own country and must have been, and continue to be, seriously and personally affected by civil war, armed conflict or a massive violation of human rights. There is no government sponsorship available for members of this class.

- **The Source Country Class** – Members of this class must be in need of resettlement and must be living in one of the countries that meet specified criteria. The list of countries is found in a schedule to the regulations.[27] Members must be seriously and personally affected by civil war or armed conflict in that country, must have been detained or imprisoned as a result of legitimately expressing themselves or exercising their civil rights, or meet the definition of Convention refugee.[28]

2. The Refugee Status Determination System in Canada

The current refugee status determination system, and the Immigration and Refugee Board, began operation in 1989. The system was modified by legislation passed in 1992 and 1995, and further modified by the 2001 *Immigration and Refugee Protection Act*.

The refugee protection system must balance a number of factors. The law must embody the essence of the *Convention Relating to the Status of Refugees*, and its Protocol, which Canada signed in 1969. This requires signatories not to return people in any manner whatsoever to the frontiers of territories where their lives or freedom would be threatened on account of their race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion. The law must also reflect Canada's obligation under the *Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*. Of crucial importance is the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. In 1985, the Supreme Court of Canada ruled that the Charter protected refugee claimants, and since that time there have been a number of important decisions affecting both the substance and procedures of immigration and refugee law.

---

(27) Currently: Columbia, Democratic Republic of Congo, El Salvador, Guatemala, Sierra Leone and Sudan.

(28) Individuals in the last two groups are together referred to as "humanitarian – protected persons abroad" in the regulations. These humanitarian classes of people were first established in 1997.

At the same time, the law regarding refugee claimants must be stringent enough to counteract the perception that Canada does not have control of its borders. The government has long feared that, without control, support for all immigration and refugee programs would be endangered. Moreover, following the events of 11 September 2001, there has been significant pressure to put in place legal and administrative measures to respond to American fears that the United States is more vulnerable because of perceived weaknesses in the Canadian immigration and refugee protection system.

It is the government's view that control of the number of claimants in Canada is operationally essential as well, given the great number of potential claimants worldwide.(29) Thus, deterring the arrival of new claimants in Canada by a variety of means is an important government goal.(30) The contradiction between Canada's having a refugee status determination system recognized as one of the best in the world, at the same time as strenuous attempts are made to block access to it, is real and irresolvable.

The previous *Immigration Act* contained only provisions relating to claims for Convention refugee status. Other grounds for protection had developed over time in the regulations and in administrative practice, and were required by the case law. The *Immigration and Refugee Protection Act* consolidates this broader focus, using the term "claim for refugee protection." Those who are successful are called "protected persons," being either "Convention refugees" or people "in need of protection." Jurisdiction over protection decisions is still divided between the Immigration and Refugee Board and Citizenship and Immigration Canada, but the Board's mandate was widened with the new Act.

Not everyone may make a claim to protection in Canada. Ineligibility criteria are applied by immigration officers (employees of Citizenship and Immigration Canada), and serve to exclude from referral to the Board those under a removal order and:

- Claimants who have already received refugee protection in Canada, or in another country to which they can be returned;

---

(29) The number of claims to refugee status in Canada since 1980 is found in Appendix 4.

(30) Methods includes the imposition of a visitor visa requirement on individuals from countries that produce significant numbers of claimants; fines and charges for transportation companies that bring undocumented individuals to Canada; and a network of immigration control officers overseas who work with airlines to prevent those without valid documents from boarding aircraft.

- Claimants who have made claims previously that the Board has rejected, or who have made claims that were ineligible, withdrawn or abandoned;[31]

- Claimants who have been found to be inadmissible on grounds of security, violating human or international rights,[32] or serious or organized criminality. The ground of organized criminality is new as a specific category. Serious criminality is defined as either: (a) a conviction in Canada that carries a maximum punishment of 10 years or more, and for which a sentence of two years or more was imposed; or (b) a conviction outside Canada that, if committed in Canada, would carry a maximum punishment of 10 years or more, and the Minister is of the opinion that the person is a danger to the public;[33]

- Those who come, directly or indirectly, from a country designated by the regulations as a "safe third country" (although those words are not in the statute). The Act establishes criteria that must be applied when drawing up agreements with other countries regarding responsibility for determining claims, and for designating countries.

The events of 11 September 2001 provided an impetus for Canada and the United States to reach an agreement on which country would be responsible for examining claims in cases where the claimant entered from the other country.[34] By early July 2002 a draft was ready for consultation, and a final version was initialled at the end of August. The Agreement embodies the general principle that claimants should have their claims examined by the first of the two countries in which they are physically present. It covers arrivals only at land border ports of entry. Another agreement, which the United States is reported to have insisted on as a condition of the main Agreement, will see Canada resettle up to 200 individuals at the request of the United States.[35]

Provisions governing the return of refugee claimants to a safe third country have been in the law since 1989, but were never implemented. With the coming into force of the U.S.-Canada agreement, such return will become possible. Advocates for refugees in Canada

---

(31) Previously, a new claim could be made after the person was outside Canada for 90 days. Withdrawn claims had no such requirement. Now, after six months outside Canada, individuals may make only an application for a pre-removal risk assessment (see below).

(32) Previously, to be ineligible on security or human rights grounds, the Minister had to be of the opinion that it would be contrary to the public interest to have the claim determined.

(33) Previously, the danger opinion also applied to convictions in Canada; now, a prison sentence of two years or more serves as a proxy for serious criminality in the Canadian context.

(34) A previous attempt had foundered in the mid-1990s.

(35) Article 9 of the Agreement states: "Both Parties shall, upon request, endeavour to assist the other in the resettlement of persons determined to require protection in appropriate circumstances." It has been speculated that these individuals will be those held in detention by the United States in areas other than its own territory.

(and in the United States) have always been staunchly opposed to the safe country provisions, and remain so. In addition to being opposed in principle – they argue that claimants should be permitted to choose their country of asylum – they feel that in a number of respects the Canadian system is fairer to claimants. They point to the higher rates of detention in the United States, detention that is often in the same facilities as criminals; to the restricted ability to work pending hearings; to time restrictions on making a claim; to an interpretation of the Refugee Convention that is often more restrictive than that in Canada; and to the wishes of francophone claimants. In addition, claimants in Canada have more access to legal aid, and to social assistance if needed.

Advocates predict potential logjams on both sides of the border as officials try to sort out whether the family relationships that would permit entry can be established. They also fear that because the Agreement applies only to those claims made at the border, claimants will resort to smugglers to get them into the country illegally. Once in Canada, they can make a claim without fear of being returned to the United States.

3. Pre-Removal Risk Assessment

In addition to the refugee determination process, the Act now contains a process called the pre-removal risk assessment (PRRA) that permits most individuals to apply to specialized departmental officials for protection before actually being removed from Canada. For example, a claimant for refugee protection whose claim was rejected by the Immigration and Refugee Board may make a protection application on the ground that there is new evidence, or evidence that it was not possible or reasonable to provide at the original hearing.

In many cases, the test for risk will be broad: the grounds in the Refugee Convention, the Convention on Torture, and the risk to life or the risk of cruel and unusual treatment or punishment. If protection is granted, those individuals are allowed to apply for permanent residence. In specified cases, including those inadmissible to Canada on grounds of security, organized or serious criminality, and violating human or international rights, the test is more narrow, and a successful application results only in a stay of removal. In making the decision in these kinds of cases, questions relating to any danger to the public in Canada on criminal or security grounds, and the nature and severity of the acts committed by the person, must be considered.

The regulations establish strict timelines for making a protection application and submissions.[36] Although normally PRRA decisions will be made without oral hearings, the regulations establish the criteria as to when a hearing is required. The criteria relate to the person's credibility and go directly to the essence of the risk he or she claims to fear, and how central the person's evidence is to the protection decision.

C. Immigration for Economic Purposes

In recent years, some doubts have been expressed about the size and efficacy of the explicitly economic side of the immigration program. The principal concerns expressed by commentators and the government arise from two differing perspectives. First, as noted above, the retirement of the baby boom generation beginning in this decade has led to fears that our workforce will not be sufficiently large or skilled to enable us to maintain our standard of living and support the growing numbers of aging Canadians. At the same time, shortages of skilled and professional workers in some fields have already been identified, and are predicted to continue. Immigration is seen by many as at least a partial solution to these problems.

The other perspective notes that some economic immigrants in recent years have not been as successful economically as we, and they, would have hoped. The selection system was also criticized on the grounds that it was not objective or transparent, was open to manipulation and was too inflexible. As a result, for the last decade Citizenship and Immigration Canada tried to devise a selection system that would respond better to Canada's needs, increase the likelihood of economic immigrants establishing themselves successfully, and increase the speed with which they could do so.[37] The new system, described as a "human capital approach" came into force with the new Act. Some commentators have noted, however, that until problems with the recognition of foreign credentials and training are solved, and employers become more willing to hire new immigrants, their settlement potential may well continue to be compromised.

---

(36) Applicants who file their applications within the required time limits receive an automatic stay of removal. Applicants who do not, or who have filed subsequent applications, do not receive an automatic stay.

(37) In November 1995, the Minister of Citizenship and Immigration had announced significant changes to the selection system. The proposals were strongly criticized and were dropped. The former "Occupations List," the tool to identify occupations currently in demand in Canada, had not been revised since 1997. In late 1998, the Department produced a research paper on the selection system, followed by two consultation papers (in 1999 and 2000). At every stage, consultation took place with provincial governments, industry groups, labour, regulatory bodies, immigration practitioners, and others with an interest in immigration matters.

Concerns were also voiced about the integrity of the investor and entrepreneur programs.

1. Skilled Workers

Skilled workers are independent immigrants selected to contribute to the economy through their education, skills and training. To qualify as a skilled worker, the applicant must have worked for at least one year within the last 10 in one of the specified skill types or levels as set out in the National Occupational Classification.(38) Essentially, this means they must have worked as a manager, or held employment requiring college, university or technical training; they must also show proof of a specified level of funds available to support themselves when they arrive in Canada, unless they have already arranged employment. The selection grid ("points system") then regulates their admission.(39) Officers retain the discretion to substitute their own assessment, positively or negatively, when they feel that an applicant's point total does not accurately reflect his or her potential for successful establishment.

The new selection grid awards points for education, language ability, employment experience, age, arranged employment and adaptability. Gone is the subjective assessment of "personal suitability," replaced by a menu of five objective factors (worth from 3 to 5 points), with a maximum of 10 points. Gone also is the arbitrary "levels control" factor, replaced by the ability of the Minister to change the pass mark as needed.

Eliminating the former occupations list from the selection grid means that the number of job categories is much greater. Critics of the new grid, however, fear that the stringent requirements of the various factors, combined with a pass mark of 75, will make it very difficult to immigrate to Canada as a skilled worker.

One extremely contentious issue when the regulations for the new Act were first made public was the proposal that the new selection grid apply to all those in the existing inventory at the time the regulations were pre-published – a sizeable number. The following

---

(38) There is also the possibility of designating occupations as restricted should there be too many applicants and thus a possible disruption of the Canadian labour market.

(39) The selection system also plays a role in the selection of business immigrants, but to a much smaller degree. Note that Quebec has its own points system. See Appendix 5 for the selection grid.

transitional rules are a compromise between that position and those who argued that the entire inventory should be processed under the former rules.[40]

- Applications received *on or after* 1 January 2002 that had not received a selection decision by 28 June 2002 (the day that most of the new Act and regulations came into force) will be processed under the new selection system.

- Applications received *on or before* 31 December 2001 that had not received a selection decision by 28 June 2002 will continue to be assessed under the former system until 31 March 2003.

- Applications received *on or before* 31 December 2001 that have not received a selection decision by 31 March 2003 will be assessed under the new criteria, with a pass mark of 70 (instead of 75).

2. Business Immigrants[41]

There are three categories of business immigrant: investors, entrepreneurs and the self-employed.

Investors are required to demonstrate that they have business experience according to an objective standard, and have accumulated a net worth of at least $800,000 by legal means. They must deposit $400,000 with the federal government, which distributes the money to participating provinces for investment. Investors receive no interest on the money, which they receive back in full after five years.[42]

Entrepreneurs are also required to demonstrate that they have business experience, by having managed and controlled a business at a defined level, and have accumulated a net worth of at least $300,000 by legal means. Their admission as permanent residents is conditional on owning at least one-third of a Canadian business (as defined in the regulations) and creating at least one full-time job for a person unrelated to them. They must actively participate in the management of that Canadian business for at least one year.

---

(40) Provision was also made for applicants to withdraw an application and receive a refund if their applications had been at an early processing stage.

(41) Quebec has different rules.

(42) The "cost" of the investment to the investor, therefore, is typically the amount it costs to borrow $400,000 for five years.

Both entrepreneurs and investors are subject to a modified selection grid, which awards up to 35 points for their business experience, and also awards points for age, education, language and adaptability.

Individuals may be admitted in the self-employed category if they will make a significant contribution to the cultural, artistic or athletic life of Canada,[43] or if they will manage a farm in Canada.

3. Provincial Nominees

Since 1998, there has been an effort by the federal and provincial governments, through the provincial nominee program, to meet the specific labour market or investment needs of individual provinces other than Quebec.[44] Eight provinces and territories now have agreements under which they may nominate prospective immigrants using their own criteria.[45] The federal government then processes their applications, with most being accepted.[46] Although the numbers are small at present,[47] the provinces are hopeful that this program will be a useful tool to meet their regional employment and demographic needs.

LIVE-IN CAREGIVERS

The Live-in Caregiver Program has existed in its current form since 1994. Its purpose is to supply a need for caregivers that cannot be met by the Canadian labour force alone. The need is primarily for caregivers for children, but also for the elderly and disabled people. The caregivers live in the employer's home. Caregivers (largely women) come to Canada on temporary work permits; the incentive is that if they successfully complete two years of care giving within three years of arriving in Canada, they may apply for permanent residence.[48]

---

(43) They must have either been self-employed in cultural or athletic activities or have participated in such activities at a world-class level.

(44) See below for details regarding the Canada-Quebec Accord.

(45) They are: Alberta, Manitoba, Newfoundland and Labrador, New Brunswick, Prince Edward Island, Saskatchewan, Nova Scotia and Yukon.

(46) Statutory requirements relating to health, criminality and security apply; officers will typically accept nominees who may not meet the federal selection system by using positive discretion.

(47) The projected level for the provincial nominee program in 2003 is 2,500-4,000 immigrants.

(48) Caregivers must hold a work permit that specifies the employer; they may change employers, but must apply for a new work permit that reflects the changed employment.

To qualify as a caregiver, applicants must have completed the equivalent of a Canadian secondary school education,[49] and have either trained for six months in a classroom setting or worked for 12 months in a care-giving position. They must also have a sufficient level of official language ability. With the new regulations, there is also a requirement for a written contract of employment between employers and caregivers. This is an attempt by the government to respond to numerous reports of exploitation by employers; it remains a fact, however, that caregivers residing in their employers' homes are a potentially vulnerable group.

JUDICIAL REVIEW[50]

Any person who wishes to challenge a decision, a determination or an order made under the *Immigration and Refugee Protection Act*, whether made in Canada or abroad, may make an application to the Federal Court – Trial Division. Leave, or permission, is required for the application to proceed. All applications for leave to apply for judicial review are decided by one judge, normally without personal appearance by the parties. There is no appeal from a decision on a leave application.

The grounds for judicial review are those set out in the *Federal Court Act*. They are that the body or person:

- acted without jurisdiction, acted beyond its jurisdiction or refused to exercise its jurisdiction;
- failed to observe a principle of natural justice, procedural fairness or other procedure that it was required by law to observe;
- erred in law in making its decision, whether or not the error appears on the face of the record;
- based its decision on an erroneous finding of fact that it made in a perverse or capricious manner or without regard to the material before it;
- acted, or failed to act, by reason of fraud or perjured evidence; or
- acted in any other way that was contrary to law.

---

(49) It is recognized that after they obtain permanent residence, most will move into the general labour market. Thus, a high school education is the minimum.

(50) For an overview of immigration and refugee case law, see Appendix 6.

Applicants who succeed in their leave applications are able to appeal the actual decision on judicial review to the Federal Court of Appeal only if the Trial Court Judge certifies at the time of rendering judgment that a serious question of general importance is involved and states the question.

REMOVALS

People who breach the Act may be issued an order for their removal from Canada. As with the former Act, there are three kinds of removal orders:

> **Departure orders**. These require a person to leave Canada within 30 days, and to confirm their departure with an immigration officer. If they comply, they may return to Canada at any time. If they do not comply, the departure order automatically becomes a deportation order.
>
> **Exclusion** orders. People who have been removed under an exclusion order may not legally return to Canada for one year unless they have the written permission of an immigration officer. In cases of misrepresentation, the time period is two years.
>
> **Deportation orders**. These apply to the most serious cases; those removed under a deportation order may not legally return to Canada unless they have the written permission of an immigration officer.

Individuals who do not have status in Canada who make a claim for refugee protection will receive a removal order that will not come into force until their claim is decided. Although some removal orders may be appealed to the Immigration Appeal Division, others may not, including those based on inadmissibility on grounds of security, violating human or international rights, serious criminality or organized criminality. Serious criminality is defined as a crime that carries a maximum term of imprisonment of 10 years and for which the person received a term of imprisonment of at least two years.[51]

---

(51) Denying appeal rights for serious criminality is a new feature in the law. Previously, in order to deprive a person of appeal rights on the ground of serious criminality, an opinion was required of the Minister that the person posed a danger. Lawyers who practise criminal and immigration law have noted that the two-year provision is having unintended effects in the criminal justice system, including: individuals refusing bail in order to increase pre-trial incarceration (which counts double in sentencing); individuals attempting to delay trials for as long as possible; encouraging plea bargains with sentences of less than two years; inmates committing in-prison crimes as release dates approach in order to prolong their time in Canada; and deportation of long-standing residents without consideration of their time in Canada, the circumstances of their offence, or their knowledge of the country to which they will be deported.

There is no question that the issue of removals receives a significant amount of public attention. In some cases, removal orders are not executed; in others, there is what is often perceived as an inordinate delay; in still others, people are removed, but later manage to return to Canada. In some situations, the reasons for delays or non-removals are clear and usually understandable:

- a person may make a refugee claim; if it is accepted, the removal order is cancelled;
- other judicial processes may require the person's presence;
- the individual may be in jail;
- appeals may not be exhausted; or
- there may be a temporary moratorium on removals to a country because of dangerous conditions there.

In other situations, delays or non-removals may be harder to explain. People may evade apprehension despite being included in nation-wide data banks. Travel documents may be difficult to obtain from the country to which the person will be removed, a difficulty that may be increased if the person has managed to hide his or her identity or even citizenship. Appeals and judicial reviews may last literally for years in some cases.

In addition to the above difficulties, the Standing Committee on Citizenship and Immigration identified another serious problem in a 1998 report.[52] The Committee found that Citizenship and Immigration Canada suffered from a serious lack of data relating to enforcement. This makes it impossible to accurately track people subject to, or potentially subject to, removal. While noting that the modernization of computer systems had begun, the Committee recommended (among numerous other recommendations) that the Department make the development of modern information technology tools to support the enforcement function its highest priority.

Finally, court decisions affect the government's ability to remove people. See in particular the *Pushpanathan* case in Appendix 6.

---

(52) *Immigration Detention and Removal*, June 1998.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

THE ROLE OF THE PROVINCES IN IMMIGRATION

Section 95 of the *Constitution Act, 1867* gives the federal government and the provinces concurrent legislative powers over immigration. The provinces are limited in that any laws they may pass must not be "repugnant to any Act of the Parliament of Canada."

The *Immigration and Refugee Protection Act* contains several provisions relating directly or indirectly to the provinces. One of the objectives of the Act is "to support the development of a strong and prosperous Canadian economy in which the benefits of immigration are shared across Canada." The Act requires the Minister to consult the provinces regarding yearly immigration levels, the distribution of immigrants throughout Canada, and measures to facilitate their integration. The Minister may consult with the provinces on immigration and refugee protection policies so as to facilitate cooperation and be aware of the effect of federal policies on the provinces.

The Act permits the Minister to enter into agreements with the provinces. Most provinces have entered one or more agreements with the Minister, including the provincial nominee agreements discussed above. The Canada-Quebec Accord, which came into effect in April 1991 (replacing the former Cullen-Couture Agreement), is by far the most extensive.

Under the Accord, Quebec sets its own immigration levels, establishes the financial criteria for sponsors, and selects independent immigrants, for whom Quebec has developed its own points system. Both the federal and provincial grids have many of the same features, with points for age, education, employment experience and so on.

The Quebec grid also contains a number of factors not previously present federally. Spouses can boost Quebec applicants' points by up to 16 depending on their knowledge of French, education, occupation and age. The new federal grid has a potential for a spouse to contribute 10 points to the principal applicant's score. In the Quebec grid, but not federally, there are up to 8 points available for families with children, depending on their ages.

Under the Canada-Quebec Accord, Quebec assumed control of all settlement and integration programs for immigrants destined to that province. Canada agreed to transfer money to Quebec for those programs: $75 million in the initial year (1991-1992), rising to $90 million for 1994-1995. The amount of money is now set by means of a formula, but $90 million is the minimum amount receivable. For 2002-2003, the transfer is $106.7 million.

SETTLEMENT AND INTEGRATION

With a large proportion of immigrants to Canada coming from developing countries and often speaking neither English nor French, services to assist them to settle in and adapt to Canada have become an important part of the immigration program. Such services have been particularly important as levels have risen.

Some of these programs have been delivered by Citizenship and Immigration Canada itself, but most are delivered by private sector organizations, funded by the Department. The Department has also entered into agreements with British Columbia and Manitoba, which have assumed the direct administration and delivery of settlement programs. In the other provinces, the federal government continues to deliver the programs through service provider organizations.[53]

The following is a brief description of current (non-Quebec) settlement programs. The figures provided below are taken from the 2002-2003 *Estimates* of Citizenship and Immigration Canada. The government also provides some money directly to the provinces to assist them in carrying out their own programs benefiting newcomers.

A. Language Training

An ability to speak one of Canada's official languages is an extremely important part of an immigrant's ability to settle successfully in Canada. Language Instruction for Newcomers to Canada (LINC) is a broadly based program available to all adult immigrants, whether destined to the labour market or not. The classes are made as accessible as possible. Immigrants may attend full-time or part-time for up to three years. Childminding is provided and transportation costs can be covered. Expenditures of $100.4 million are projected for LINC in 2002-2003.

B. Immigrant Settlement and Adaptation Program – ISAP

ISAP provides funding to not-for-profit organizations and educational institutions that offer direct services to immigrants, largely refugees, to enable them to settle in Canada as

(53) As noted previously, Quebec is entirely responsible for settlement and integration, with money granted by the federal government for that purpose.

fast as possible. Services include reception and orientation, paraprofessional counselling, information, translation and interpretation, referral to other community agencies and help with finding employment. ISAP also funds professional development activities for settlement workers, including training and conferences. Expenditures on this program are expected to be approximately $25.5 million in 2002-2003.

C. Resettlement Assistance Program – RAP

The RAP provides for immediate services, such as reception houses, to government-assisted refugees and humanitarian cases on their arrival, and financial support for up to one year, with support for up to two years available for those with special needs. The need for assistance is assessed by subtracting the individual's basic costs from his or her available income and assets and applying the rates for welfare assistance that apply in that province. Some $45 million will be spent on this program in 2002-2003.

D. The Host Program

The Host Program, now available to all immigrants, began as the Host Program for Refugee Settlement. It was an attempt to give government-assisted refugees some of the advantages of the increased social contacts and assistance enjoyed by privately sponsored refugees by matching them to host groups of volunteers in various cities. Studies show that the settlement process is enhanced by such measures, particularly in the area of language skills. In 2002-2003, approximately $2.8 million will be spent on this program.

E. Immigrant Loans Program

This program provides loans to assist sponsored refugees and other protected persons to come to Canada. The regulations set a limit on the loan fund of $110 million. The loan may cover such things as the cost of medical examinations as part of the selection process, and transportation to Canada. Interest is payable on the loans, and the regulations provide a repayment schedule that varies with the amount of the loan.

F. Issues

The settlement and integration of new immigrants raises many important questions. Some of these are briefly reviewed below.

1. Geographic Location

It has been long been the case that immigrants tend to settle disproportionally in Canada's larger centres. The right to take up residence anywhere in Canada is guaranteed to permanent residents by section 6 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. The statistics tell the story: close to 60% of all immigrants settle in Ontario, almost 50% in Toronto. Close to 30% settle in Montréal and Vancouver. Various suggestions have been made over the years as to how encourage immigrants to settle elsewhere in the country in order to ensure that the benefits of immigration are more evenly distributed, but little progress has been made. As noted, there are hopes that the provincial nominee programs in the various provinces will help provinces that wish to use immigration to help meet their economic and demographic needs.

A recent proposal by the Minister of Citizenship and Immigration would see the admission of some skilled workers on condition that they reside in a particular area of the country for a period of perhaps three to five years. They would then be eligible for permanent residence. In response to the proposal, questions have been raised about such individuals' situation should they become unemployed through no fault of their own. It has also been noted that it is very difficult to remove people and their families from the country after a certain period of time, without compelling reasons relating to criminality or security concerns.

2. Who Should Deliver Services?

In the mid-1990s, Citizenship and Immigration Canada concluded that the provinces were best placed to administer settlement services. It hoped to enter into agreements with all of the provinces to this effect, accompanied by appropriate funds. One result would have been to reduce the federal-provincial overlap with programs in provinces that receive a large number of immigrants and operate their own settlement programs.

As noted above, the government was successful in reaching agreements only with British Columbia and Manitoba. Elsewhere (excluding Quebec) the federal government continues to administer the programs. Thus, Ontario, which receives almost 60% of all

immigrants to Canada, has no settlement agreement; indeed, alone of all the provinces, Ontario has no immigration agreements at all with the federal government.

3. Recognition of Foreign Credentials and Experience

The best selection system in the world will ultimately be of little benefit to Canada if a significant number of our economic immigrants are unable to use their education and experience because their credentials, training or experience are not recognized, because inadequate assessment processes are in place, or because suitable upgrading programs have not been developed.

No one suggests this problem is new, or easy to solve.[54] It has been the subject of a number of studies, and anecdotes about the hardships caused to individuals abound. Immigrants in the past might have been willing to make sacrifices in the hope that that their children and grandchildren would prosper, but we should not expect today's highly educated and skilled independent immigrants to do the same. Estimates of the economic value lost by undervaluing the skills of immigrants range as high as $15 billion annually.[55]

VISITOR VISAS[56]

Visitors to Canada are people (other than Canadian citizens and permanent residents and certain other specified individuals) who wish to enter Canada for a limited period of time. The category includes tourists, students and workers. All visitors to Canada require a temporary resident visa except those who are exempt under the regulations. The citizens of almost 150 countries require visas to visit Canada or transit the country. Transportation companies can be subject to substantial fines for transporting individuals without the required documents.

Visas are issued upon application at posts abroad, although a visa itself represents only pre-screening by the visa officer and does not guarantee admittance to the country. The

---

(54) The regulation of professions and trades is largely a provincial matter, with over 400 organizations involved.

(55) Jeffery Reitz, "Immigrant Skill Utilization in the Canadian Labour Market: Implications of Human Capital Research," *Journal of International Migration and Integration*, March 2002.

(56) The new name under the Act is "temporary resident visa," but it is likely that the term "visitor visa" will have staying power.

immigration officer at the port of entry takes that decision. Visitors who wish to stay longer than their visa allows may apply for an extension in Canada.

In assessing whether to issue a visa, the officer abroad must form an opinion as to whether the applicant is bona fide and will actually leave the country at the appropriate time. He or she must also screen applicants on security, criminal and health grounds. Certain visitors are required to undergo a medical examination before a visa is issued: visitors for longer than six months, those proceeding from certain designated areas of the world with a higher incidence of communicable disease than Canada, workers whose employment will be of such a nature as to involve the public health, and so on.

There is no question that the visitor visa system is intended to function as one of the country's main defences against illegal migration. The visa system is costly to operate and a visa requirement is imposed only when immigration control problems develop in relation to arrivals in Canada from a specific country. Following the events of 11 September 2001, there has also been pressure to coordinate visa requirements with the United States.

Visa officers abroad normally operate by applying profiles of the kind of individuals not likely, in their view, to be bona fide visitors. For example, an unemployed, single, young male from a developing country may not be successful in his application for a visitor visa. In contrast, a well-established businesswoman in her fifties with property in her home country would likely encounter few difficulties.

Such "profiling" is no doubt an essential tool for visa officers, who must quickly process a great number of these applications (many posts offer same-day service), but it is undeniably a broad brush. Indeed, another word for "profiling" might be "stereotyping" and it can lead to the rejection of bona fide applications. For this reason, the system has been criticized as arbitrary; it may, in fact, prove difficult in individual cases to establish the reasons for rejection of an application. The question of profiling has become particularly sensitive since 11 September 2001 because it has become identified with racial profiling.

The use of visitor visas has also been controversial because of its link with the refugee system. The visa system makes no distinction between citizens of those countries producing genuine refugees attempting to flee oppression and those whose citizens are using the refugee system as a convenient way into the country. Advocates for refugees have therefore long been critical of the requirement of visas for citizens of refugee-producing countries. On the other hand, government officials maintain that it is a legitimate government policy to apply visas

whenever control problems arise, and to deal with citizens of refugee-producing countries through normal refugee selection procedures abroad and special programs when needed.[57]

(57) Certain countries in the world, notably Australia and the United States, have a virtually universal visa system, although Australia exempts New Zealand and the United States exempts Canada from the requirement. The U.S. Visa Waiver Program also permits visa-free visitor entry under specific conditions to the nationals of some 30 other countries. Canada has resisted the idea of a close-to-universal visa requirement on the grounds of both cost and lack of necessity.

APPENDICES

1. ANNUAL LANDINGS, 1962-2002
2. ANNUAL IMMIGRATION PLAN, 2003
3. GOVERNMENT-ASSISTED AND PRIVATELY SPONSORED REFUGEES (CHOSEN ABROAD), 1990-2001
4. REFUGEE CLAIMS IN CANADA, 1980-2001
5. FEDERAL SKILLED WORKER SELECTION GRID
6. IMMIGRATION AND REFUGEE PROTECTION CASE LAW

APPENDIX 1

ANNUAL LANDINGS, 1962-2002

1962	74,856
1963	93,151
1964	112,606
1965	146,758
1966	194,743
1967	222,876
1968	183,974
1969	164,531
1970	147,713
1971	121,900
1972	122,006
1973	184,200
1974	218,465
1975	187,881
1976	149,429
1977	114,914
1978	86,313
1979	112,093
1980	143,135
1981	128,639
1982	121,176
1983	89,188
1984	88,271
1985	84,334
1986	99,325
1987	151,999
1988	161,494
1989	191,493
1990	216,396
1991	232,744
1992	254,817
1993	256,741
1994	224,364
1995	212,859
1996	226,039
1997	216,014
1998	174,159
1999	189,922
2000	227,313
2001	250,346
2002 (projected range)	215,000-225,000
2003 (announced level)	220,000-245,000

Sources: Citizenship and Immigration Canada, *Facts and Figures 2001, Immigration Overview*, p. 3.
Citizenship and Immigration Canada, *Pursuing Canada's Commitment to Immigration*, 2002, Appendix C.

APPENDIX 2

2003 IMMIGRATION PLAN

IMMIGRANT CATEGORY	
ECONOMIC	
▪ Skilled workers	121,000-131,000
▪ Business	7,000-9,000
▪ Provincial/territorial nominees	2,500-4,000
▪ Live-in caregivers	1,500-3,000
TOTAL ECONOMIC	**132,000-147,000**
FAMILY	
▪ Spouses, partners and children	41,000-44,500
▪ Parents and grandparents	18,000-20,000
TOTAL FAMILY	59,000-64,500
TOTAL IMMIGRANTS	**191,000-211,500**
PROTECTED PERSONS	
▪ Government-assisted	7,700
▪ Privately sponsored	2,900-4,200
▪ Refugees landed in Canada	13,000-15,600
▪ Dependants abroad	4,500-5,000
TOTAL PROTECTED PERSONS	**28,100-32,500**
OTHER	900-1,000
TOTAL IMMIGRANTS AND PROTECTED PERSONS	**220,000-245,000**

Source: Citizenship and Immigration Canada, *Annual Report to Parliament on Immigration 2002*, http://www.cic.gc.ca/english/pub/immigration2002.html.

APPENDIX 3

GOVERNMENT-ASSISTED AND PRIVATELY SPONSORED REFUGEES (CHOSEN ABROAD), 1990-2001 (Principal Applicants and Dependants)*

Year	Government Assisted		Privately Sponsored		Total Arrivals
	Level	Actual	Level	Actual	
1990	13,000	12,739	24,000	19,154	31,893
1991	13,000	7,678	23,000	17,368	25,046
1992	13,000	6,259	17,000	8,960	15,219
1993	10,000	6,904	9,000	4,719	11,623
1994	7,300	7,300	6,000	2,700	10,000
1995	7,300	8,194	2,700 - 3,700	3,249	11,443
1996	7,300	7,871	2,700 - 4,000	3,066	10,937
1997	7,300	7,662	2,800 - 4,000	2,593	10,255
1998	7,300	7,382	2,800 - 4,000	2,140	9,522
1999	7,300	7,444	2,800 - 4,000	2,330	9,774
2000	7,300	10,666	2,800 - 4,000	2,912	13,578
2001	7,300	8,693	2,800 - 4,000	3,570	12,263

Source: Citizenship and Immigration Canada, *Facts and Figures*, various years.

APPENDIX 4

REFUGEE CLAIMS IN CANADA, 1980-2001

Year	Number of Claims	Number of Claims decided by IRB after a hearing	Withdrawn/Abandoned and Others	Positive Decisions by IRB (as % of all claims not abandoned or withdrawn)
1980	1,600			
1981	3,450			
1982	3,300			
1983	6,100			
1984	7,100			
1985	8,400			
1986	18,282			
1987	24,466			
1988	34,353			
1989*	12,092	5,599	133	4,840 (86%)
1990	21,046	13,177	394	10,429 (79%)
1991	29,008	27,520	1,394	19,913 (72%)
1992	31,345	27,600	1,866	17,610 (64%)
1993	35,702	25,868	4,920	14,203 (55%)
1994	22,375	21,928	3,694	15,298 (70%)
1995	26,409	13,755	3,388	9,704 (71%)
1996	26,009	16,715	5,277	9,619 (58%)
1997	22,721	19,086	5,751	10,038 (53%)
1998	23,897	23,183	6,211	12,929 (56%)
1999	29,450	22,373	5,609	12,984 (58%)
2000	34,289	24,204	4,710	14,003 (58%)
2001	44,075	22,951	5,467	13,383 (58%)

Sources: Compiled from: Immigration and Refugee Board (IRB), *CRDD Refugee Status Determinations, Calendar Year*, supplied to author.

* Number of claims referred to the IRB from 1989 on

NOTE: There are two different methods of calculating the recognition rate of Convention refugees, and they produce distinctly different results. The above calculation subtracts the number of withdrawn, abandoned, or other claims in calculating the recognition rate. This is thought to provide a more accurate picture of the recognition rate of serious claims, that is, those that actually went to a hearing. Many claimants file a claim and then disappear. It may be thought misleading to treat those claims as negative decisions.

In contrast, the Board includes withdrawn, abandoned and other claims in computing its recognition rate. The Board's recognition rates, using this method, are as follows:

1989 – 84%
1990 – 77%
1991 – 69%
1992 – 60%
1993 – 46%
1994 – 60%
1995 – 57%
1996 – 44%
1997 – 40%
1998 – 44%
1999 – 46%
2000 – 48%
2001 – 47%

APPENDIX 5

FEDERAL SKILLED WORKER SELECTION GRID
GRILLE DE SÉLECTION DES TRAVAILLEURS QUALIFIÉS (FÉDÉRAL)

EDUCATION/ÉTUDES	Maximum 25
University Degrees/ Diplômes universitaires	
Ph.D., or Masters *AND* at least 17 years of completed full-time or full-time equivalent study/ Doctorat, ou maîtrise *ET* au moins 17 années d'études à temps plein complètes ou l'équivalent temps plein	**25**
Two or more university degrees at the Bachelor's level *AND* at least 15 years of completed full-time or full-time equivalent study/ Deux diplômes universitaires ou plus au niveau du baccalauréat *ET* au moins 15 années d'études complètes à temps plein ou l'équivalent temps plein	**22**
A two year university degree *AND* at least 14 years of completed full-time or full-time equivalent study/ Un diplôme universitaire obtenu après deux années d'études *ET* au moins 14 années d'études à temps plein complètes ou l'équivalent temps plein	**20**
A one year university degree *AND* at least 13 years of completed full-time or full-time equivalent study/ Un diplôme universitaire obtenu après une année d'études *ET* au moins 13 années d'études à temps plein complètes ou l'équivalent temps plein	**15**
Trade or non-university certificate or diploma/ Certificat ou diplôme de compétence non-universitaire	
A three year diploma, trade certificate or apprenticeship[1] *AND* at least 15 years of completed full-time or full-time equivalent study/ Un diplôme, certificat de compétence ou d'apprentissage[1] reçu après trois années *ET* au moins 15 années d'études à temps plein complètes ou l'équivalent temps plein	**22**
A two year diploma, trade certificate or apprenticeship *AND* at least 14 years of completed full-time or full-time equivalent study/ Un diplôme, certificat de compétence ou d'apprentissage obtenu après deux année *ET* au moins 14 années d'études à temps plein complètes ou l'équivalent temps plein	**20**
A one year diploma, trade certificate or apprenticeship *AND* at least 13 years of completed full-time or full-time equivalent study/ Un diplôme, certificat de compétence ou d'apprentissage obtenu après une année *ET* au moins 13 années d'études à temps plein complètes ou l'équivalent temps plein	**15**
A one year diploma, trade certificate or apprenticeship *AND* at least 12 years of completed full-time or full-time equivalent study/ Un diplôme, certificat de compétence ou d'apprentissage obtenu après une année *ET* au moins 12 années d'études à temps plein complètes ou l'équivalent temps plein	**12**

EDUCATION/ÉTUDES	Maximum 25
High School Diploma/ Diplôme d'études secondaires	
Secondary School educational credential/ Diplôme d'études secondaires	5

OFFICIAL LANGUAGES/LANGUES OFFICIELLES		Maximum 24
1st Official language/ 1er langue officielle	High proficiency (per ability[2])/ Bonne connaissance (par aptitude[2])	4
	Moderate proficiency (per ability)/ Connaissance moyenne (par aptitude)	2
	Basic proficiency (per ability)/ Connaissance de base (par aptitude)	1 to maximum of 2/ de 1 à 2
	No proficiency/Connaissance nulle	0
	Possible maximum (all 4 abilities)/ Maximum possible (pour les 4 aptitudes)	16
2nd Official language/ 2e langue officielle	High proficiency (per ability)/ Bonne connaissance (par aptitude)	2
	Moderate proficiency (per ability)/ Connaissance moyenne (par aptitude)	2
	Basic proficiency (per ability)/ Connaissance de base (par aptitude)	1 to maximum of 2/ de 1 à 2
	No proficiency/Connaissance nulle	0
	Possible maximum (all 4 abilities)/ Maximum possible (pour les 4 aptitudes)	8

EXPERIENCE/EXPÉRIENCE	Maximum 21
1 year/Une année	15
2 years/Deux années	17
3 years/Trois années	19
4 years/Quatre années	21

AGE/ ÂGE	Maximum 10
21-49 years at time of application/ 21-49 ans au moment de la présentation de la demande	10
Less 2 points for each year over 49 or under 21/ 2 points de moins pour chaque année au-dessus de 49 ou en-dessous de 21	

ARRANGED EMPLOYMENT IN CANADA/ EMPLOI RÉSERVÉ AU CANADA	Maximum 10
HRDC confirmed permanent offer of employment Offre d'emploi à durée indéterminée approuvée par DRHC	10
Applicants from within Canada and holding a temporary work permit that is: Demande présentée au Canada par le titulaire d'un permis de travail temporaire qui :	
HRDC opinion obtained, including sectoral confirmations A fait l'objet d'un avis par DRHC, incluant les approbations sectorielles	10
HRDC opinion exempt under NAFTA, GATS, CCFTA, or significant economic benefit (i.e., intra-company transferee) Fait l'objet d'une dispense d'avis de DRHC en vertu de l'ALENA, de l'AGCS ou de l'ALECC ou pour motif d'effets économiques importants (mutation interne)	10

ADAPTABILITY/CAPACITÉ D'ADAPTATION	Maximum 10
Spouse's/common-law partner's education/ Études de l'époux ou du conjoint de fait	3-5
Minimum one year full-time authorized work in Canada[3]/ Au moins une année d'emploi à plein temps au Canada en vertu d'un permis de travail[3]	5
Minimum two year full-time authorized post-secondary study in Canada[3]/ Au moins deux années d'études post secondaires à plein temps au Canada en vertu d'un permis d'études[3]	5

ADAPTABILITY/CAPACITÉ D'ADAPTATION	Maximum 10
Have received points under the Arranged Employment in Canada factor/ Points attribués pour un emploi réservé au Canada	5
Family relationship in Canada[3]/ Parenté au Canada[3]	5

TOTAL	Maximum 100

(1) "Diploma, trade certificate or apprenticeship" refers to a post-secondary educational credential other than a university educational credential.

(1) « Diplôme, certificat de compétence ou d'apprentissage » réfère à un diplôme d'études post secondaires autre qu'un diplôme universitaire.

(2) Applicants are rated on the ability to speak, listen, read or write Canada's two official languages.

(2) Le candidat est évalué sur les aptitudes suivantes : parler, comprendre, lire ou écrire les deux langues officielles du Canada

(3) Applies to either principal applicant or accompanying spouse or common-law partner.

(3) S'applique tant au demandeur principal qu'à son époux ou conjoint de fait qui l'accompagne.

APPENDIX 6

IMMIGRATION AND REFUGEE PROTECTION CASE LAW

The following are summaries of some of the leading cases in this area of law. The volume of immigration litigation in Canada is quite large, and thus reference is made only to the most significant decisions.

***Singh et al.* v. *Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1985] 1 S.C.R. 177**

The Minister of Employment and Immigration, acting on the advice of the Refugee Status Advisory Committee (RSAC),[1] determined that a group of claimants were not Convention refugees. The Immigration Appeal Board denied the subsequent applications for redetermination of status without an oral hearing, as was the law at the time. At issue was whether the appellants could rely on the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* to challenge the process and, if so, whether their right to security of the person was being infringed in a manner that did not accord with the principles of fundamental justice. The majority held:

- Section 7 of the Charter guarantees "everyone ... the right to life, liberty and security of the person and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice." The term "everyone" includes every person physically present in Canada and by virtue of such presence amenable to Canadian law.

- A Convention refugee had the right under s. 55 of the *Immigration Act, 1976* not to "... be removed from Canada to a country where his life or freedom would be threatened ..." The denial of such a right was held to amount to a deprivation of "security of the person" within the meaning of section 7.

- The procedure for determining refugee status claims established in the *Immigration Act, 1976* was found to be inconsistent with the requirements of fundamental justice. At a minimum, the procedural scheme set up by the Act should have provided the refugee claimant with an adequate opportunity to state his case and to know the case he had to meet. However, the process did not envisage an opportunity for the refugee claimant to be heard other than through the transcript of his examination under oath by an immigration officer, and the claimant was not given an opportunity to comment on the advice the Refugee Status Advisory Committee had given the Minister. Under the Act, the Immigration Appeal Board was required to reject an application for redetermination unless it was of the opinion that it was more likely than not that the applicant would be able to succeed. An application, therefore, would usually be rejected before the refugee claimant even had an opportunity to discover the Minister's case against him in the context of a hearing.

- The government did not demonstrate that these procedures were a reasonable limit on claimants' rights within the meaning of s. 1 of the Charter.

It was the *Singh* decision that led to the creation of the Immigration and Refugee Board (IRB).

---

(1) The RSAC was the body preceding the Immigration and Refugee Board that read transcripts of claimant interviews and made recommendations to the Minister.

***Canada (Attorney General)* v. *Ward*, [1993] 2 S.C.R. 689**

Mr. Ward was a former member of a Northern Ireland terrorist organization who had been sentenced to death by that organization for assisting hostages to escape. He made a claim to refugee status in Canada, arguing that the United Kingdom and Ireland could not protect him. The Supreme Court looked at various legal issues relating to the definition of a Convention refugee in this landmark case and held as follows:

- "Persecution" includes situations where the state is not an accomplice to the persecution but is simply unable to protect its citizens. The claimant must provide clear and convincing confirmation of a state's inability to protect, absent an admission by the national's state of its inability to protect that national. Except in situations of complete breakdown of the state apparatus, it should be assumed that the state is capable of protecting a claimant.

- In determining that Mr. Ward did not belong to a "particular social group" (one of the enumerated grounds in the definition of a Convention refugee), this basis of persecution was determined to consist of three categories: (1) groups defined by an innate, unchangeable characteristic; (2) groups whose members voluntarily associate for reasons so fundamental to their human dignity that they should not be forced to forsake the association; and (3) groups associated by a former voluntary status, unalterable due to its historical permanence.

- Mr. Ward, who believed that the killing of innocent people to achieve political change was unacceptable, set the hostages free in accordance with his conscience. The persecution he feared thus stemmed from his political opinion as manifested by this act.

Ultimately, the case was returned to the Board for rehearing in accordance with the Court's guidance.

***Pushpanathan* v. *Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982**

Mr. Pushpanathan entered Canada and claimed refugee status, but his claim was never adjudicated as he was granted permanent residence status under an administrative program. He was subsequently convicted of conspiracy to traffic in a narcotic, having been a member of a group in possession of heroin with a street value of some $10 million. He was sentenced to eight years in prison. In 1991, when on parole and facing deportation, Mr. Pushpanathan renewed his claim for Convention refugee status. The Board decided that he was not a refugee by virtue of the exclusion clause in Article 1F(c) of the Convention, which provides that the Convention does not apply to a person who "has been guilty of acts contrary to the purposes and principles of the United Nations."

The majority of the Supreme Court of Canada found that the Board's decision was incorrect and allowed Mr. Pushpanathan's appeal. Article 1F(c), the Court determined, will be applicable where there is consensus in international law that particular acts constitute sufficiently serious and sustained violations of fundamental human rights as to amount to persecution, or are explicitly recognized as contrary to the UN purposes and principles. Conspiring to traffic in a narcotic is thus not a violation of Article 1F(c).

The matter was remitted to the IRB for reconsideration, where a new argument was advanced against the claimant. It was suggested that Mr. Pushpanathan was ineligible to have his claim heard under Article 1F(c) because his drug trafficking was intended to profit a terrorist group, the Tamil Tigers.[2] Although he denied any knowledge that funds from the drug ring were being sent to the Tigers, the Board held that he was ineligible to have his claim heard. The Federal Court upheld that decision in October 2002, stating that the test for determining whether there is "a serious reason for considering" (the term used in the Refugee Convention) that a person has been guilty of acts that the Supreme Court would consider sufficient to meet the Article 1F(c) exclusion requires a low standard of proof. Formal membership in the terrorist organization or direct involvement is not required. This case may yet be appealed to the Federal Court of Appeal.

***Suresh* v. *Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 SCC 1**

Suresh, and its companion case *Ahani* (see below), dealt with deportation orders against individuals who argued that they would face torture if returned to their home countries. Canada has ratified the *Convention Against Torture* (CAT), which explicitly prohibits state parties from returning people to torture. Article 3(1) states: "No State Party shall expel, return ("refouler") or extradite a person to another State where there are substantial grounds for believing that he would be in danger of being subjected to torture." States are not supposed to be able to deviate from this absolute prohibition. Article 2(2) of the CAT reads: "No exceptional circumstances whatsoever, whether a state of war or a threat of war, internal political instability or any other public emergency, may be invoked as a justification of torture." Furthermore, the Supreme Court of Canada unanimously held when examining the issue that the prohibition on returning a person to face a risk of torture is also the prevailing international norm; that is, it is customary international law.

In direct contradiction, however, was a section of the former *Immigration Act* which permitted deportation to a country where the person's life would be threatened if the person was inadmissible for any specified reason and was designated to be a danger to the security of Canada. (This continues to be the case under the new *Immigration and Refugee Protection Act*, which came into force on 28 June 2002.) In essence, Canadian law provides that in certain situations, people may be deported to face torture.

Mr. Suresh was allegedly a member of and fundraiser for the Tamil Tigers. Although the Court allowed Suresh's appeal and ordered that he was entitled to a new deportation hearing, the legislation was upheld as valid. The principles of fundamental justice in section 7 of the Charter would guide the new hearing and the Court suggested that the Minister should "generally decline to deport refugees where on the evidence there is a substantial risk of torture." The Court set out its restrictive view of when deportation under these circumstances could take place as follows:

> We do not exclude the possibility that in exceptional circumstances, deportation to face torture might be justified, either as a consequence of the balancing process mandated by s.7 of the Charter or under s.1.... Insofar as Canada is unable to deport a person where there are substantial grounds to believe that he or she would be tortured on return,

---

(2) The Liberation Tigers of Tamil Eelam is an organization involved in terrorist activity in the course of its war for an independent Tamil state in Sri Lanka.

> this is not because Article 3 of the CAT directly constrains the actions of the Canadian government, but because the fundamental justice balance under s.7 of the Charter generally precludes deportation to torture on a case-by-case basis.

***Ahani* v. *Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 SCC 2**

In the companion case to *Suresh* (see above), the appellant was allegedly an assassin, trained by Iranian intelligence. In his case, the Court determined that he had not established that he faced a substantial risk of torture if returned to Iran. His appeal was therefore dismissed.

Following the judgment, Mr. Ahani began new proceedings, requesting that his deportation be stayed until the United Nations Human Rights Committee reviewed his case. He was unsuccessful in the lower courts and the Supreme Court of Canada refused to hear his appeal.

***Baker* v. *Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817**

Ms. Baker, a woman with Canadian-born dependent children, was facing deportation. She submitted a written application to stay in Canada on humanitarian and compassionate grounds. A senior immigration officer refused the application. Statements in the officer's notes gave the impression that he may have been drawing conclusions based not on the evidence before him, but on the fact that the appellant was a single mother with several children and had been diagnosed with a psychiatric illness. The majority of the Court held:

- A reasonable and well-informed member of the community would conclude that the reviewing officer had not approached this case with the appropriate impartiality, thus giving rise to a reasonable apprehension of bias.

- The wording of the legislation showed Parliament's intention that the decision be made in a humanitarian and compassionate manner. A reasonable exercise of the power conferred by the section required close attention to the interests and needs of children, since children's rights are central values in Canadian society. Because the reasons for this decision did not indicate that it was made in a manner that was sensitive to the interests of the Baker children, and did not consider them as an important factor in making the decision, it was an unreasonable exercise of the power conferred by the legislation.

The case was remitted for reconsideration and Ms. Baker was ultimately granted permanent resident status.

***Ribic* v. *Canada (Minister of Employment and Immigration)*, (20 Aug. 1985), I.A.B. T84-9623**

Permanent residents facing deportation under the former Act could apply to the Immigration Appeal Division of the IRB for an order staying or quashing their removal order on the ground that, "having regard to all the circumstances of the case, the person should not be

removed from Canada."[3] Circumstances considered at these hearings were enumerated in the *Ribic* decision and include:

- The seriousness of the offence;
- The possibility of rehabilitation;
- The length of time spent in Canada and the degree to which the appellant is established here;
- The appellant's family in Canada and the dislocation to the family that deportation would cause;
- The support available to the appellant, not only within the family but within the community; and
- The degree of hardship that would be caused to the appellant by his/her return to the country of nationality.

***Chieu* v. *Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 SCC 3**

In 1991, Mr. Chieu's sister sponsored him, as well as other family members, to come to Canada. On his application for permanent residence, he misrepresented his marital status, stating he was single with no dependants, in order to be eligible to be sponsored as an accompanying dependant of his father. Once in Canada, he applied to sponsor his previously undisclosed wife and child. As a result, an immigration inquiry was convened and he was ordered deported for misrepresentation. An appeal to the Immigration Appeal Division on humanitarian grounds was denied. The Board held that it could not consider potential foreign hardship, one of the *Ribic* factors (see above).

The Supreme Court of Canada held that the factors set out in *Ribic* remain the proper ones for the Appeal Division to consider. The Board is thus obliged to consider every relevant circumstance, including potential foreign hardship, provided that the likely country of removal has been established by the individual facing removal. As this had not been established by Mr. Chieu, the matter was remitted to the Board for a rehearing.

***Law Society of British Columbia* v. *Mangat*, 2001 SCC 67**

Mr. Mangat was an immigration consultant in Vancouver. Although he was not a member of the British Columbia bar, he and other employees of his firm acted as counsel in various immigration proceedings. The Law Society of British Columbia brought an application seeking a permanent injunction against Mr. Mangat and his associates to prevent them from engaging in the practice of law in contravention of the B.C. *Legal Profession Act*. The consultants conceded that they were engaged in the practice of law within the meaning of the provincial *Legal Profession Act*, but contended that they were permitted to do so under the former *Immigration Act*, which allowed (as does the new Act) non-lawyers to appear on behalf of clients before the IRB.

---

(3) Note that the new *Immigration and Refugee Protection Act* has a similar provision for considering humanitarian concerns when a permanent resident is facing deportation, although there are new restrictions on who may access the Immigration Appeal Division.

The Supreme Court of Canada determined that since the subject matter of the representation of people by counsel before the IRB has federal and provincial aspects, the federal and provincial statutes and rules or regulations will coexist insofar as there is no conflict. Where there is a conflict, the federal legislation will prevail according to the paramountcy doctrine, thus safeguarding the control by Parliament over the administrative tribunals it creates.

Non-lawyers may therefore appear before the IRB (although by the time the case reached the Supreme Court of Canada, Mr. Mangat had completed law school and become a member of the Bar).

Étude générale

BP-190F

LE PROGRAMME CANADIEN D'IMMIGRATION

Benjamin Dolin
Margaret Young
Division du droit et du gouvernement

Janvier 1989
Révisé en octobre 2002

Bibliothèque du Parlement

Library of Parliament

La Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

GÉNÉRALITÉS 1
A. Vers une nouvelle Loi 1
B. Des incidents braquent l'attention sur l'immigration 4
C. Questions de politique récurrentes 5

IMMIGRATION ET DÉMOGRAPHIE : QUEL EST LE LIEN? 6
A. La population du Canada 6
B. Les catégories d'âge 6
C. Le marché du travail 7

STRUCTURE ET OBJECTIFS DU PROGRAMME D'IMMIGRATION 9

CATÉGORIES D'IMMIGRANTS 11
A. Immigration à des fins sociales – Catégorie de la famille 11
B. Immigration pour des raisons humanitaires – Réfugiés et cas assimilés 13
1. Sélection de réfugiés à l'étranger 13
2. Système de reconnaissance du statut de réfugié au Canada 14
3. Examen des risques avant renvoi 17
C. Immigration à des fins économiques 18
1. Travailleurs qualifiés 19
2. Gens d'affaires immigrants 20
3. Candidats d'une province 21

AIDES FAMILIAUX RÉSIDENTS 22

CONTRÔLE JUDICIAIRE 22

RENVOIS 23

RÔLE DES PROVINCES EN MATIÈRE D'IMMIGRATION 25

ÉTABLISSEMENT ET INTÉGRATION 26
A. Formation linguistique 27
B. Programme d'établissement et d'adaptation des immigrants – PEAI 27
C. Programme d'aide au réétablissement – PAR 27
D. Programme d'accueil 28
E. Programme des prêts aux immigrants 28
F. Enjeux 28
1. Répartition géographique 28
2. Qui doit assurer les services? 29
3. Reconnaissance des titres de compétence et de l'expérience acquis à l'étranger 29

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Page

VISAS DE VISITEUR 30

ANNEXE 1. DROITS D'ÉTABLISSEMENT ANNUELS, 1962-2002

ANNEXE 2. PLAN ANNUEL D'IMMIGRATION, 2003

ANNEXE 3. RÉFUGIÉS PARRAINÉS PAR LE GOUVERNEMENT ET DES ORGANISMES PRIVÉS (ET CHOISIS À L'ÉTRANGER), 1990-2001

ANNEXE 4. DEMANDES DE STATUT DE RÉFUGIÉ PRÉSENTÉES AU CANADA, 1980-2001

ANNEXE 5. GRILLE FÉDÉRALE DE SÉLECTION DES TRAVAILLEURS QUALIFIÉS

ANNEXE 6 JURISPRUDENCE EN MATIÈRE D'IMMIGRATION ET DE PROTECTION DES RÉFUGIÉS

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LE PROGRAMME CANADIEN D'IMMIGRATION

GÉNÉRALITÉS

Au Canada, les questions d'immigration et de protection des réfugiés constituent des défis constants et suscitent un débat continuel parmi les législateurs, les travailleurs de la fonction publique et le grand public. En raison de la stricte application de la loi et des règlements, il arrive occasionnellement que des gens ordinaires se réfugient dans des églises pour tenter d'éviter d'être déportés. L'opinion publique, qui se traduit parfois par de généreux élans humanitaires, comme celui qui s'est manifesté d'avril à juin 1999, lorsqu'il s'est agi d'accueillir des réfugiés du Kosovo, reprouve par contre les gestes des personnes qui arrivent au pays « illégalement ». Outre les facteurs humains, plusieurs autres éléments entrent en jeu : l'ancienne Loi sur l'immigration était d'une complexité extrême, la nouvelle n'a pas fait ses preuves, l'ensemble du domaine se prête aux litiges et les ressources de Citoyenneté et Immigration Canada ont été radicalement réduites au milieu des années 1990.

Le Canada ne peut s'isoler des événements internationaux. Des incidents qui se produisent dans des coins reculés de la planète ont souvent des répercussions au pays tout comme en ont ceux qui se produisent plus près de chez nous; c'est ainsi que effets des attentats du 11 septembre 2001, aux États-Unis, continuent de se faire sentir.

A. Vers une nouvelle Loi

Les problèmes du programme sont loin d'être nouveaux. À l'automne de 1988, l'ancien processus de reconnaissance du statut de réfugié qui existait avant 1989 s'est presque effondré, et il a fallu 14 mois pour faire adopter par le Parlement un projet de loi de restructuration, ce qui a eu pour résultat de faire accumuler les dossiers, de susciter la confusion et d'exposer le système aux critiques du public. Dans deux rapports des années 1990, le vérificateur général a critiqué certains aspects du système de reconnaissance du statut de réfugié.

En 1992 et en 1995, la *Loi sur l'immigration* a fait l'objet de modifications considérables. Chacun des projets de loi a donné lieu à une importante controverse parmi les intéressés : avocats de l'immigration et des réfugiés, défenseurs des réfugiés, dont bon nombre travaillent dans des services d'établissement, organisations ethniques et particuliers bien renseignés, pour ne nommer que ceux-là.

À compter du milieu des années 1990, il y a eu un examen approfondi et à peu près ininterrompu des lois et des politiques en matière d'immigration et de statut de réfugié. Au début de janvier 1998, un groupe consultatif de trois personnes auprès du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration a publié son rapport, *Au-delà des chiffres : l'immigration de demain au Canada*. Ce rapport, qui avait demandé un an de travail, reposait sur de larges consultations et ses auteurs y proposaient un examen complet de tous les aspects de la législation et de la politique canadienne en matière d'immigration[1]. La ministre d'alors a continué de consulter le public et, en janvier 1999, elle a publié un document de travail. Ce document, *De solides assises pour le 21e siècle – Nouvelles orientations pour la politique et la législation relatives aux immigrants et aux réfugiés*, a lui aussi contribué à l'examen du système d'immigration du Canada[2]. Une importante mesure législative sur l'immigration était attendue, mais elle a été retardée.

À l'été de 1999, quatre bateaux transportant des migrants chinois étant arrivés au large de la Colombie-Britannique, le débat sur les lois et les politiques relatives à l'immigration et au statut de réfugié a pris une ampleur et une intensité renouvelées. La majeure partie des Canadiens ont été révulsé du spectacle qui leur était présenté : quelque 600 Chinois, dont un certain nombre d'adolescents, sont arrivés dans des conditions exécrables, à bord de navires qui prenaient l'eau; aucun n'avait de papiers et la plupart ont demandé le statut de réfugiés.

Les Canadiens se sont montrés déconcertés. Le débat ainsi suscité a ressemblé à celui qu'avait provoqué, au milieu des années 1980, l'arrivée de deux autres navires sur la côte est. Cette fois-ci, toutefois, le capital de sympathie était encore plus maigre, car on en connaissait plus long sur l'organisation et le recrutement des migrants, et on savait que nombre d'entre eux avaient choisi comme destination finale la ville de New York plutôt que le Canada.

---

(1) Les auteurs du rapport sont Susan Davis, Roslyn Kunin et Robert Trempe.

(2) On peut trouver le rapport à l'adresse : http://www.cic.gc.ca/francais/pdf/pub/RL.pdf.

Bien que de nombreux Canadiens aient réclamé le renvoi immédiat des migrants en Chine, la ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration et les personnes qui connaissent bien le processus relatif aux réfugiés ont expliqué les engagements internationaux et nationaux du Canada dans ce domaine. Ils ont fait remarquer que les nouveaux arrivants représentaient un minuscule pourcentage des demandeurs de statut de réfugié qui arrivent chaque année, surtout par avion ou en passant la frontière américaine. Les arrivées en masse occasionnent souvent une réaction de rejet, surtout lorsqu'on soupçonne fort que les migrants ne sont pas véritablement des réfugiés[3].

Les pressions sur Citoyenneté et Immigration Canada et le débat public duraient encore lorsque, en avril 2000, le vérificateur général du Canada a remis un rapport à la Chambre des communes. Dans le chapitre 3 de ce rapport, intitulé « Citoyenneté et Immigration Canada – Le volet économique du programme canadien d'immigration »[4], le vérificateur constatait que les agents d'immigration en poste à l'étranger étaient débordés et concluait que le ministère n'avait pas les ressources voulues pour traiter le nombre de demandes d'immigration nécessaire pour atteindre les niveaux visés.

Dans ce rapport, le vérificateur donnait également de nombreux exemples d'inefficacité opérationnelle et de mauvaise administration, suscitant des doutes au sujet de la qualité et de la cohérence des décisions prises dans le choix des immigrants. Selon lui, les évaluations médicales manquaient de cohérence et les outils juridiques guidant les décisions sur l'inadmissibilité pour des raisons médicales faisaient défaut. À son avis, l'information dont les agents des visas avaient besoin pour établir l'inadmissibilité pour des motifs de criminalité et de sécurité était rare et le ministère semblait vulnérable à la fraude et à l'abus. Autre fait également préoccupant, le vérificateur général révélait qu'un certain nombre de problèmes décelés existaient depuis longtemps; il en avait avait même signalé certains en 1990, dans son dernier examen sur le travail du ministère ne portant pas sur les réfugiés.

Le vérificateur général a conclu que les lacunes décelées limitaient gravement la capacité du gouvernement d'offrir le programme d'immigration et, par conséquent, ses bienfaits économiques et sociaux. En outre, la sécurité des Canadiens ne pouvait, selon lui être garantie, vu l'insuffisance des contrôles aux frontières.

---

(3) Seul un nombre infime des demandes de statut de réfugié présentées par les migrants chinois arrivés par bateau en 1999 ont été acceptées.

(4) On peut trouver le rapport à l'adresse http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/rapports.nsf/html/0003cf.html.

La mesure législative longtemps attendue, le projet de loi C-31, Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, a été déposé aux Communes en avril 2000. L'étude du projet de loi venait tout juste de commencer lorsque les élections ont été déclenchées et que la 36e législature a pris fin. C'est ainsi que le projet de loi C-31 est resté en plan au *Feuilleton*. Le projet de loi C-11, qui l'a remplacé, a été présenté au Parlement en février 2001, et il a reçu la sanction royale le 1er novembre; la majeure partie de la nouvelle Loi, ainsi qu'un règlement entièrement nouveau, est entrée en vigueur le 28 juin 2002(5).

Avant même que le Parlement n'ait achevé l'étude de la nouvelle loi, les attentats du 11 septembre 2001, aux États-Unis, ont de nouveau braqué l'attention sur certains aspects des lois et des politiques du Canada, notamment en ce qui concerne le système de reconnaissance du statut de réfugié et les contrôles appliqués aux frontières(6). Bien que les soupçons que les Américains ont eus au départ – selon lesquels les terroristes s'étaient introduits dans leur territoire en passant par le Canada – aient été infirmés, le Canada a fait l'objet de pressions pour qu'il renforce la sécurité à ses frontières. Le 12 décembre 2001, le ministre des Affaires étrangères d'alors, John Manley, et le directeur à la sécurité intérieure des États-Unis, Tom Ridge, ont signé la Déclaration canado-américaine sur la frontière intelligente, prévoyant un plan en 30 points visant à garantir la liberté de circulation des marchandises tout en renforçant la sécurité et en combattant le terrorisme(7). Un grand nombre des buts énoncés dans le plan comportent des aspects concernant l'immigration et les réfugiés, et il faudra des mois, voire des années avant qu'ils ne se concrétisent complètement.

B. Des incidents braquent l'attention sur l'immigration

Même lorsque les débats sur la politique se calment, la presse fait régulièrement état d'incidents qui attirent l'attention sur l'immigration et la protection. Un nombre appréciable de ces cas portent sur la criminalité chez les immigrants et sur la difficulté d'expulser les personnes en cause. D'autres cas concernent des immigrants qui peuvent présenter des risques pour la sécurité. D'autres encore touchent des bonnes qui ont violé les conditions de leur permis de travail ou des familles ayant des problèmes médicaux qui font appel au public, à la presse et

---

(5) L.C. 2001, c. 27.

(6) À cette date, le projet de loi était à l'étude au Sénat.

(7) La Déclaration et les documents qui l'accompagnent, y compris les mises à jour sur les rapports d'étape se trouvent à l'adresse : http://www.dfait-maeci.gc.ca/can-am/menu-fr.asp?act=v&mid=1&cat=10&did=1247.

aux Églises pour éviter l'expulsion. Bref, les questions d'immigration, sous une forme ou l'autre, intéressent presque continuellement les médias et demeurent, par conséquent, au centre de l'attention du public.

C. Questions de politique récurrentes

De nombreuses questions générales concernant l'immigration et les réfugiés demeurent pertinentes année après année, notamment les suivantes :

- Les niveaux d'immigration sont-ils assez élevés? Sont-ils trop élevés?
- Quels genres d'immigrants sont préférables pour le Canada?
- De quels services d'établissement a-t-on besoin pour les nouveaux immigrants?
- Comment peut-on reconnaître équitablement et rapidement les diplômes d'étude et de formation des immigrants?
- Quelle devrait être la politique canadienne à l'égard des réfugiés? Le Canada accepte-t-il plus de demandes de statut de réfugié que d'autres pays?
- Comment faudrait-il réagir aux demandeurs de statut de réfugié qui arrivent sans documents?
- Comment peut-on empêcher les criminels et les personnes qui présentent des risques pour la sécurité d'entrer au Canada?
- Quel est le meilleur équilibre entre la facilitation de la circulation des personnes et l'exercice d'un contrôle aux frontières?
- Pourquoi a-t-on tant de mal à expulser les personnes qui n'ont pas le droit d'être au Canada, et que peut-on y faire?
- Faut-il continuer à expulser des personnes vers des pays qu'elles ne connaissent pas, alors qu'elles ont passé la majeure partie de leur vie au Canada?
- Comment le Canada peut-il honorer ses engagements humanitaires internationaux et assurer un leadership dans ce domaine?

Il va sans dire que dans le présent document, nous ne répondons pas à ces questions. Nous visons plutôt à y fournir un cadre général permettant au lecteur de prendre conscience des problèmes d'immigration et de connaître le programme d'immigration et l'information de base sur ce qui peut être un domaine très complexe du droit, de la politique et de l'administration gouvernementales[8].

---

(8) Citoyenneté et Immigration Canada a un site Web utile, www.cic.gc.ca. Pour les organisations non gouvernementales, le Conseil canadien pour les réfugiés, organisme cadre, est un bon point de départ : http://www.web.net/~ccr/.

IMMIGRATION ET DÉMOGRAPHIE : QUEL EST LE LIEN?

Récemment, la question de l'immigration a été étroitement liée à l'avenir du Canada parce que les conséquences des changements démographiques ressortent plus clairement. Comme les derniers chiffres du recensement révèlent une diminution du taux de natalité et indiquent que la population vieillit, bien des gens, tant à l'intérieur qu'en dehors du gouvernement, ont considéré l'immigration – une immigration beaucoup plus forte – comme essentielle si le Canada désire prévenir de graves perturbations sur le marché du travail et protéger les programmes sociaux. D'autres sont moins sûrs. Les répercussions de la démographie et le débat actuel qu'elles suscitent méritent donc que nous leur accordions une attention particulière.

Voici, en bref, quelques données démographiques essentielles.

A. La population du Canada

- En 2000, à 1,49, le taux de fécondité au Canada était le plus faible jamais atteint[9].
- Aux taux de fécondité actuels, on prévoit que, dans 20 ou 25 ans, il y aura plus de décès que de naissances[10]. À ce moment-là, l'immigration assurera toute la croissance démographique.

B. Les catégories d'âge

- La grande génération du « baby boom » au Canada, soit les 10 millions de Canadiens qui sont nés dans une période de 20 ans, entre 1947 et 1967, approchent de la soixantaine et commenceront à prendre leur retraite dans cinq à dix ans.

---

(9) Statistique Canada, *Le Quotidien*, « Naissances », qu'on peut consulter à l'adresse http://www.statcan.ca/Daily/Francais/020926/q020926a.htm. Le « taux de fécondité » est un chiffre hypothétique qui représente le nombre total d'enfants nés en moyenne à chaque femme âgée de 15 à 49 ans. Le taux canadien est passé de 3,8 en 1960 à 1,65 en 1987; il a ensuite augmenté lentement pour atteindre environ 1,7 en 1992, mais a oscillé autour de 1,6 pendant le reste des années 1990. On estime que le taux suffisant pour assurer le remplacement est de 2,1 enfants par femme. C'est en 1971 que ce taux a été atteint pour la dernière fois.

(10) Statistique Canada, *Le Quotidien*, « Tendances récentes de la fécondité canadienne et américaine, 1980-1999 », 3 juillet 2002; accessible à http://www.statcan.ca/Daily/Francais/020703/q020703a.htm

- La population en âge de travailler vieillit: de 1991 à 2001, le nombre de personnes de 45 à 64 ans a augmenté de près de 36 p. 100[11].

- L'âge médian se situe maintenant à 37,6 ans[12].

C. Le marché du travail

- Dans la première moitié des années 1990, l'immigration a assuré 70 p. 100 de la croissance nette de la population active[13].

- D'ici 2011, l'immigration devrait assurer l'ensemble de la croissance du marché du travail[14].

- Des études révèlent déjà des pénuries de main-d'œuvre dans les services infirmiers, l'enseignement et les métiers spécialisés[15].

Évaluant les données qui précèdent, bien des gens soutiennent que les niveaux d'immigration du Canada doivent demeurer élevés ou augmenter nettement – jusqu'à 1 p. 100 de la population, voire beaucoup plus. Certains accordent plus d'importance dans l'ensemble aux besoins démographiques globaux, tandis que d'autres insistent sur les besoins du marché du travail, mais le résultat reste le même, c'est-à-dire un appui à des niveaux d'immigration élevés ou plus élevés pour répondre aux besoins immédiats et à ceux qu'on prévoit à plus long terme.

L'opinion inverse existe aussi. Ses promoteurs invoquent divers arguments. Ils signalent par exemple que, même si l'immigration peut avoir des répercussions sur le marché du travail et la population totale, elle a peu d'effets sur la structure d'âge de la population. Ils soutiennent que seul un taux de fécondité plus élevé peut modifier cette structure notablement[16]. À leur avis, l'immigration ne peut « résoudre » non plus les problèmes du vieillissement démographique. Les démographes soulignent que la génération du baby-boom a en réalité ralenti le vieillissement de la population canadienne, par rapport à celle des pays d'Europe de

---

(11) Statistique Canada, Recensement de 2001, Communiqué 2, 16 juillet 2002, accessible à http://www12.statcan.ca/francais/census01/release/index_f.cfm.

(12) *Ibid.*

(13) Développement des ressources humaines Canada, *Fiche d'information – Immigration*, accessible à http://www.hrdc-drhc.gc.ca/sp-ps/sl-ca/infokit/imm_f.shtml.

(14) *Ibid.*

(15) Chambre des communes, Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration, *Attirer les immigrants*, juin 2002, p. 2.

(16) Santé et Bien-être Canada, *Esquisse du Canada de demain – Rapport de l'étude démographique*, 1989, p. 19-21.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'Ouest et du Japon. Selon eux, il faudra au Canada encore une vingtaine d'années pour avoir une structure des âges semblable à celle de certains pays européens; le pays a donc le temps de rajuster ses régimes de retraite et de services médicaux et de tirer parti de l'expérience des autres pays.

Certains démographes indiquent que les pénuries actuelles sur le marché du travail et les craintes de pénurie à l'avenir ne sont pas aussi importantes qu'on le soutient. Ils rappellent que le Canada a un taux de chômage relativement élevé et que les enfants de la génération du baby-boom arriveront sur le marché du travail au moment où leurs parents prendront leur retraite; selon eux, il y aura peut-être des pénuries dans 20 ans, mais il n'y a pas lieu de trop s'en inquiéter pour l'instant. Les démographes ajoutent qu'il n'y a guère de corrélation entre la taille d'un pays et son bien-être économique.

Des environnementalistes attirent l'attention sur le lien entre croissance démographique et dégradation de l'environnement, et ils contestent l'hypothèse de base voulant que la population du Canada doive continuer de croître. Ils font remarquer que les tendances actuelles observées dans l'établissement des immigrants, qui se dirigent en grande partie vers les trois villes principales du Canada, aggravent la congestion urbaine. Pourtant, toute proposition voulant que les candidats à l'immigration soient obligés d'habiter dans des régions moins peuplées ont prêté à de vives controverses jusqu'à maintenant.

D'autres font remarquer qu'il est faux de prétendre que les Canadiens seront « à la charge » des jeunes travailleurs. Ils signalent que les personnes de plus de 65 ans sont en meilleure santé que par le passé, qu'elles paient également des impôts et qu'un grand nombre d'entre elles font un contribution économique et non économique à la société. Selon eux, la conception que les gens se font de l'« âge avancé » est dépassée.

Le gouvernement fédéral a signalé et reconnu que les immigrants arrivés dans les années 1990 réussissaient au départ moins bien que leurs prédécesseurs, même si, en moyenne, ils avaient une instruction plus poussée que celle des Canadiens[17]. Les causes d'une telle situation peuvent être nombreuses : des systèmes inadéquats pour évaluer l'éducation dispensée à l'étranger et les titres de formation et fournir le recyclage qui peut être nécessaire; l'hésitation des employeurs canadiens à engager des travailleurs qui n'ont pas d'expérience au Canada ou qui ne possèdent pas parfaitement la langue; les attitudes négatives de certains employeurs à l'égard de l'embauche de nouveaux venus, surtout ceux qui appartiennent aux minorités visibles.

---

(17) À long terme, cependant, les immigrants ont toujours des résultats supérieurs à ceux des Canadiens de naissance.

Certains ont soutenu que, tant que ces problèmes n'auront pas été aplanis, il serait plus juste, envers les candidats à l'immigration, de maintenir l'immigration à un niveau modeste ou tout au moins de fournir aux candidats une meilleure information.

Enfin, certains observateurs signalent que le programme d'immigration coûte cher. Au niveau fédéral, il faut des ressources importantes pour l'étude des dossiers à l'étranger et au Canada, pour les programmes d'établissement et d'intégration et pour les activités d'exécution supplémentaires que peuvent entraîner des niveaux d'immigration plus élevés. Les frais imposés aux demandeurs ne réduisent que partiellement ces coûts. Dans les provinces, les enfants immigrants ont souvent besoin de formation dans la langue seconde, l'anglais ou le français. Certains immigrants ont besoin d'aide sociale et des services médicaux auxquels ont droit tous les résidents permanents.

Y a-t-il un « bon » niveau d'immigration pour le Canada? Clairement, tout débat sur la question doit tenir compte de la démographie, de l'économie, des finances publiques, de la capacité d'absorption (surtout dans les grandes villes), ainsi que de la dimension politique. Les décideurs doivent éviter de faire passer l'immigration pour une solution complète aux problèmes démographiques. Par contre, le programme devrait, idéalement, être assez souple pour atténuer d'importantes pénuries sur le marché du travail lorsqu'elles se produisent. Entre-temps, le Canada jouit, avec les États-Unis, d'un avantage net, parce que les populations des deux pays sont plus jeunes que celles d'autres démocraties occidentales et du Japon, et qu'ils peuvent tirer parti de l'expérience des autres[18]. Le Canada a aussi un autre avantage sur ces pays. Contrairement à ces derniers, qui se montrent généralement rébarbatifs à l'immigration, il possède un arsenal de moyens qui lui permettent de faire face aux changements qu'entraîne le vieillissement de sa population, y compris un programme d'immigration perfectionné, quels que soient les niveaux réels d'immigration, qui peuvent varier dans le temps.

STRUCTURE ET OBJECTIFS DU PROGRAMME D'IMMIGRATION

Le programme d'immigration du Canada se fonde d'abord sur la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*[19] et son règlement d'application[20] ainsi que sur les

---

(18) Il faut cependant souligner que les États-Unis ont un taux de fécondité nettement plus élevé que celui du Canada.

(19) L.C. 2001, c. 27. Cette loi est entrée en vigueur, pour la majeure partie, le 28 juin 2002.

(20) *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227, en vigueur (à quelques exceptions près) depuis le 28 juin 2002.

décisions des tribunaux et de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Sont également importants les diverses composantes des manuels de l'immigration, qui contiennent des directives et des instructions très détaillées destinées aux responsables de l'administration du programme, même si la Loi ou le règlement prévalent en cas de conflit[21].

Abstraction faite des questions démographiques de l'heure, on peut se demander pourquoi le gouvernement du Canada a un programme d'immigration, en vertu duquel il accueille, de surcroît, un nombre net d'immigrants par habitant plus élevé que tout autre pays du monde[22]. Il y a généralement trois réponses à cette question mais nous pourrions en ajouter bien d'autres. Chacune correspond à un élément particulier du programme.

> **A. Composante sociale** – Le Canada facilite la réunification des familles et permet à l'unité familiale nucléaire (conjoints, enfants à charge) d'immigrer avec le demandeur principal. L'objectif 3(1)*d*) de la Loi est de « veiller à la réunification des familles au Canada ».
>
> **B. Composante humanitaire** – À titre de signataire de la *Convention relative au statut des réfugiés* et de la *Convention contre la torture*, le Canada entend les demandes de protection présentées par des personnes venues spontanément de l'étranger et se prononce. Il aide également des personnes qui se trouvent à l'étranger en accordant la résidence permanente à des réfugiés ayant l'aide du gouvernement ou parrainés par le privé et à d'autres personnes qui ont besoin de protection. Les objectifs 3(2)*b*) et *d*) de la Loi sont les suivants : « remplir les obligations en droit international du Canada relatives aux réfugiés et aux personnes déplacées et d'affirmer la volonté du Canada de participer aux efforts de la communauté internationale pour venir en aide aux personnes qui doivent se réinstaller »; et « offrir l'asile à ceux qui craignent avec raison d'être persécutés du fait de leur race, leur religion, leur nationalité, leurs opinions politiques, leur appartenance à un groupe social en particulier, ainsi qu'à ceux qui risquent la torture ou des traitements ou peines cruels et inusités ».
>
> **C. Composante économique** – Le Canada souhaite attirer des travailleurs qualifiés et des gens d'affaires immigrants qui contribueront à la vie économique du pays et répondront aux besoins du marché du travail. L'objectif 3(1)*c*) est « de favoriser le développement économique et la prospérité du Canada [...] »

---

(21) Les manuels peuvent être consultés en direct à l'adresse : http://www.cic.gc.ca/manuals-guides/francais/index.html.

(22) Les chiffres sur l'immigration nette tiennent compte de ceux qui quittent le pays et de ceux qui arrivent. Les autres pays qui ont d'importants programmes d'immigration sont les États-Unis, l'Australie et la Nouvelle-Zélande; Israël est habituellement considéré comme un cas à part.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Aux objectifs principaux qui précèdent, nous pouvons ajouter plusieurs autres facteurs. Le Canada se considère comme un pays d'immigrants. Au début du XX^{e} siècle, les immigrants ont colonisé l'Ouest; après la Seconde Guerre mondiale, ils ont afflué dans ses grandes villes et contribué de façon importante à en construire l'infrastructure physique et à en enrichir la culture. En accueillant des milliers de réfugiés indochinois, en 1979-1980, les Canadiens se sont sensibilisés au sort des réfugiés et à leurs besoins. Ainsi, l'histoire du pays a rendu les Canadiens généralement plus ouverts que d'autres aux immigrants et aux réfugiés, ainsi qu'au multiculturalisme qui en découle. Cette attitude est moins courante dans les pays qui n'ont pas connu la même histoire[23].

CATÉGORIES D'IMMIGRANTS

A. Immigration à fins sociales – Catégorie de la famille

Comme nous l'avons signalé plus haut, l'un des objectifs du programme d'immigration du Canada est la réunification des familles. En 1993, le nombre des immigrants de la catégorie de la famille a atteint une pointe de 110 563, puis s'est mis à diminuer[24]. Les projections pour 2002 sont de 56 000 à 62 000 membres de cette catégorie. Il importe toutefois de signaler que ces chiffres n'englobent pas les membres de la famille qui accompagnent un demandeur principal au Canada dès l'immigration initiale, pas plus que les membres de la famille à la charge des réfugiés sélectionnés à l'étranger et dont le dossier peut être traité dans le cadre de la même demande de résidence permanente d'une durée d'au plus un an. Par conséquent, la composante de la famille du programme d'immigration est plus importante que les chiffres de la « catégorie de la famille » ne permettent de le croire, et la composante de l'économie (le nombre de personnes choisies pour des raisons d'ordre économique) est plus faible.

Le tableau suivant indique les relations familiales prises en considération dans la catégorie de la famille :

---

(23) À signaler que, à l'exception des mouvements migratoires vers l'Ouest, il y a 100 ans, l'immigration canadienne, au XX^{e} siècle et jusqu'à nos jours est avant tout un phénomène urbain.

(24) Ces chiffres sont ventilés entre conjoints et enfants (37 000-41 000) et parents et grands-parents (19 000-21 000).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Membres de la catégorie de la famille

- Conjoints, conjoints de fait et partenaires comparables à un conjoint[25]
- Enfants à charge[26]
- Enfants destinés à l'adoption
- Parents, grands-parents et leurs enfants à charge
- Frères, sœurs, neveux, nièces ou petits-enfants, s'ils sont orphelins, s'ils ne sont pas un conjoint et ont moins de 18 ans
- Tout parent, si le parrain est seul au Canada et n'a aucun autre membre de la famille à parrainer

La nouvelle Loi a apporté des modifications d'importance à la catégorie de la famille :

- Les enfants de moins de 22 ans appartiennent maintenant à la catégorie de la famille, alors que l'âge était fixé à 19 ans dans un passé récent.
- Il est possible de parrainer une autre personne à partir de 18 ans plutôt que de 19.
- Les enfants sous tutelle légale seront désormais considérés comme des enfants à charge.
- Les conjoints de fait, de même sexe ou de sexe opposé, sont maintenant officiellement reconnus et auront les mêmes droits que les partenaires comparables à un conjoint.
- Les conjoints, partenaires de fait, partenaires comparables à un conjoint et enfants à charge sont soustraits aux exigences en matière de santé liées à une demande excessive de services.
- Les conjoints et les partenaires de fait autorisés à séjourner temporairement au Canada peuvent être parrainés pour être reçus au Canada comme membres d'une catégorie définie.
- Le groupe distinct des fiancés disparaît, mais ces personnes peuvent être parrainées si elles sont des partenaires comparables à un conjoint.
- Les méthodes ont été simplifiées pour le recouvrement des paiements, lorsque il y a manquement au parrainage.

---

(25) Un partenaire de fait est une personne qui cohabite depuis au moins un an, dans une relation conjugale, avec le parrain. Si une relation conjugale a existé pendant au moins un an sans cohabitation, à cause de la persécution ou d'un contrôle pénal, on considère qu'il existe tout de même une relation de fait. Les partenaires comparables à un conjoint sont les personnes qui habitent à l'extérieur du Canada et qui ont eu une relation conjugale avec le parrain pendant au moins un an.

(26) Les enfants de moins de 22 ans qui ne sont pas un conjoint ou un partenaire de fait au moment en cause; les enfants de 22 ans et plus qui sont des enfants à temps plein ou à la charge de leurs parents pour cause de handicap physique ou mental.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- Il y a davantage de règles qui empêchent des gens de parrainer des membres de la famille; ainsi, ceux qui ont manqué à leurs obligations en matière de pension alimentaire à la famille, prévues par ordonnance judiciaire et ceux qui ont été reconnus coupables de certains crimes liés à la famille ne peuvent le faire.
- La durée de parrainage pour les conjoints et les partenaires de fait a été ramenée à trois ans et, dans le cas des enfants, varie en fonction de l'âge ou de la situation de l'enfant.

B. Immigration pour des raisons humanitaires – Réfugiés et cas assimilés

1. Sélection de réfugiés à l'étranger

Pendant de nombreuses années, le Canada a favorisé le réétablissement des réfugiés et des personnes qui se trouvent dans des situations semblables au moyen de parrainages privés et gouvernementaux. Entre autres changements, le nouveau règlement précise le processus des parrainages privés et exige soit un engagement du parrain, soit une recommandation d'une organisation comme le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (bien que cette règle souffre des exceptions). Il y a toujours trois catégories de réfugiés ou de personnes assimilées qui peuvent être admis au Canada comme résidents permanents pour des motifs humanitaires :

- **Catégorie des réfugiés au sens de la Convention** – Ceux qui appartiennent à cette catégorie doivent avoir besoin de se réinstaller (c'est-à-dire qu'il n'y a aucune possibilité raisonnable, dans l'immédiat ou dans un avenir proche, de trouver une autre solution permanente pour eux), et ils doivent répondre à la définition de réfugié donnée dans la Convention : ils doivent se trouver à l'extérieur de leur propre pays et avoir une crainte fondée d'être persécutés à cause de leur race, de leur religion, de leurs opinions politiques, de leur nationalité ou de leur appartenance à un groupe donné. Ils peuvent être parrainés par des intérêts privés ou recevoir l'aide du gouvernement.

- **Catégorie de personnes de pays d'accueil** – Ceux qui appartiennent à cette catégorie doivent avoir besoin de se réinstaller, se trouver à l'extérieur de leur propre pays et être ou avoir été gravement et personnellement touchés par la guerre civile, un conflit armé ou des violations massives des droits de la personne. Le gouvernement n'offre pas de parrainer les membres de cette catégorie.

- **Catégorie de personnes de pays source** – Ceux qui appartiennent à cette catégorie doivent avoir besoin de se réinstaller et habiter dans l'un des pays qui répondent à des critères particuliers. La liste de ces pays figure dans une annexe du

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

règlement[27]. Ils doivent être gravement et personnellement touchés par la guerre civile ou un conflit armé dans ce pays, avoir été détenus ou emprisonnés parce qu'ils se sont exprimés de façon légitime ou ont exercé leurs droits fondamentaux, ou qui répondent à la définition de réfugié au sens de la Convention[28].

2. Système de reconnaissance du statut de réfugié au Canada

L'actuel système de reconnaissance du statut de réfugié et la Commission de l'immigration et du statut de réfugié ont commencé leurs activités en 1989. Le système a été modifié par voie législative en 1992 et en 1995, puis de nouveau en 2001, par la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*.

Le système de protection des réfugiés doit concilier un certain nombre de facteurs. La loi doit mettre en application l'essence de la *Convention relative au statut des réfugiés*, signée par le Canada en 1969, et son protocole. Cette convention requiert des signataires qu'ils ne renvoient pas, d'une manière ou d'une autre, des personnes à la frontière de territoires où leur vie ou leur liberté serait menacée du fait de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un groupe social ou de leurs opinions politiques. La loi doit également tenir compte des obligations que le Canada a contractées en vertu de la *Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*. La *Charte canadienne des droits et libertés* revêt une importance cruciale. En 1985, la Cour suprême du Canada a statué que la Charte s'appliquait aux demandeurs du statut de réfugié. Depuis, il y a eu un certain nombre de décisions importantes touchant à la fois le fond et les modalités des dispositions législatives sur l'immigration et les réfugiés.

En même temps, la loi doit être suffisamment sévère pour neutraliser la perception que le Canada ne contrôle pas ses frontières. Le gouvernement a longtemps craint que, sans contrôle, il n'y ait une désaffection généralisée pour tous les programmes d'immigration et de réfugiés. De plus, après les attentats du 11 septembre 2001, de fortes pressions se sont fait sentir pour que le Canada mette en place des mesures législatives et administratives pour réagir aux craintes des Américains, selon qui les États-Unis sont plus vulnérables à cause des faiblesses qu'ils croient percevoir dans le système canadien d'immigration et de protection des réfugiés.

---

(27) Actuellement, la Colombie, le Guatemala, la République démocratique du Congo, le Salvador, la Sierra Leone et le Soudan.

(28) Les personnes des deux derniers groupes sont désignées, dans le nouveau règlement, comme « personnes protégées à titre humanitaire outre-frontière ». Ces catégories humanitaires ont été créées pour la première fois en 1997.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Selon le gouvernement, le contrôle du nombre de demandeurs est aussi essentiel sur le plan opérationnel, compte tenu du grand nombre de demandeurs potentiels à l'échelle mondiale[29]. Ainsi, dissuader, par divers moyens, de nouveaux demandeurs de venir au Canada est un objectif très important du gouvernement[30]. La contradiction entre le fait que le Canada a un système de détermination du statut de réfugié reconnu comme l'un des meilleurs du monde et celui qu'il déploie de grands efforts pour empêcher qu'on en profite est réelle et insurmontable.

L'ancienne *Loi sur l'immigration* ne contenait des dispositions que sur les demandes des réfugiés au sens de la Convention. D'autres motifs de protection se sont ajoutés avec le temps dans le règlement et les pratiques administratives et ont été exigés par la jurisprudence. La *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* confirme cette perspective plus large, en employant l'expression « demande d'asile ». Les demandeurs qui ont gain de cause sont appelés « personnes protégées », et sont soit des « réfugiés au sens de la Convention » soit des « personnes à protéger ». Le pouvoir de prendre des décisions en matière de protection est toujours partagé entre la Commission de l'immigration et du statut de réfugié et Citoyenneté et Immigration Canada, mais la nouvelle Loi a élargi le mandat de la Commission.

Tous ne sont pas autorisés à présenter une demande au Canada. Les agents d'immigration (employés de Citoyenneté et Immigration Canada) appliquent des critères de recevabilité, et ces critères permettent d'empêcher le renvoi à la Commission des personnes visées par une mesure de renvoi :

- des demandeurs qui ont déjà obtenu une protection à titre de réfugié au Canada ou dans un autre pays où ils peuvent retourner;
- des demandeurs qui ont déjà fait une demande rejetée par la Commission ou qui ont présenté des demandes non admissibles ou qui ont été retirées ou abandonnées[31];

---

(29) On trouvera à l'annexe 4 le nombre de demandes de statut de réfugié faites au Canada depuis 1980.

(30) Les méthodes mises en œuvre comprennent l'imposition d'un visa de visiteur pour les pays d'où viennent un grand nombre de demandeurs; des amendes et des frais pour les transporteurs qui amènent au Canada des personnes sans documents; un réseau d'agents de contrôle de l'immigration qui collaborent avec les lignes aériennes pour empêcher ceux qui ne sont pas munis de documents valides de monter à bord des appareils.

(31) Auparavant, il était possible de présenter une nouvelle demande après un séjour de 90 jours à l'étranger. Cette exigence ne s'appliquait pas pour les demandes retirées. Aujourd'hui, après six mois passés à l'étranger, on peut faire seulement une demande d'examen des risques avant renvoi (voir plus loin).

- des demandeurs jugés inadmissibles pour des motifs de sécurité, parce qu'ils ont porté atteinte aux droits humains ou internationaux[32] ou pour grande criminalité ou criminalité organisé. Le motif de criminalité organisée constitue une nouvelle catégorie particulière. La grande criminalité se définit ainsi : *a*) condamnation au Canada pour un crime passible d'une peine de dix ans ou plus ou pour laquelle une peine de deux ans ou plus a été imposée; ou *b*) condamnation pour un crime qui, s'il avait été commis au Canada, aurait été passible d'une peine maximum de dix ans ou plus, ou si le ministre est d'avis que la personne constitue un danger pour le public[33];

- des demandeurs venant directement ou indirectement d'un pays désigné par règlement comme un « tiers pays sûr » (ces termes ne sont pas employés dans la Loi). La Loi établit des critères à respecter pour conclure des accords avec d'autres pays concernant la responsabilité de se prononcer sur les demandes et la désignation des pays.

Les attentats du 11 septembre 2001 ont encouragé le Canada et les États-Unis à conclure un accord sur le pays qui serait responsable d'étudier les demandes dans les cas où le demandeur provient de l'autre pays[34]. Dès le début de juillet 2002, un texte provisoire était prêt pour consultation, et la version finale a été paraphée à la fin d'août. L'accord consacre le principe général voulant que les demandes soient examinées dans le premier des pays où le demandeur se trouve. L'accord ne vise que les personnes qui arrivent à des points d'entrée frontaliers. Un autre accord, sur lequel les États-Unis auraient insisté pour conclure l'accord principal, prévoit que le Canada acceptera l'établissement d'un maximum de 200 personnes à la demande des États-Unis[35].

Les dispositions régissant le renvoi de demandeurs du statut de réfugié vers un tiers pays sûr existent dans la loi depuis 1989, mais elles n'ont jamais été appliquées. Avec l'entrée en vigueur de l'accord canado-américain, ce renvoi deviendra possible. Les défenseurs des réfugiés au Canada (et aux États-Unis) se sont toujours farouchement opposés aux

---

(32) Auparavant, pour qu'il y ait irrecevabilité pour des motifs de sécurité ou d'atteinte aux droits humains, il fallait que le ministre soit d'avis qu'il serait contraire à l'intérêt public de se prononcer sur la demande.

(33) Auparavant, la disposition relative à l'opinion sur le danger s'appliquait également aux condamnations au Canada; maintenant, une peine de prison de deux ans ou plus sert de critère, dans le contexte canadien, pour établir la grande criminalité.

(34) Une tentative précédente avait échoué au milieu des années 1990.

(35) L'article 9 de l'Accord dispose : Le cas échéant, chacune des parties doit donner suite à la demande d'aide présentée par l'autre partie et s'efforcer, de la manière qu'elle estime justifiée dans les circonstances, de faciliter le réétablissement des personnes dont le besoin de protection a été établi. » On présume que ces personnes seront celles qui sont détenues par les États-Unis ailleurs que sur leur territoire.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

dispositions sur les tiers pays sûrs et ils s'y opposent toujours. Ils s'opposent en principe – ils soutiennent que les demandeurs devraient pouvoir choisir leur pays d'asile – et estiment aussi que, sous un certain nombre de rapports, le régime canadien est plus juste envers les demandeurs; en effet, les taux de détention sont plus élevés aux États-Unis et les demandeurs sont souvent détenus dans les mêmes établissements que les criminels; aux États-Unis, les demandeurs ont une capacité restreinte de travailler en attendant l'audience; les contraintes de temps pour la présentation d'une demande sont plus grandes aux États-Unis qu'au Canada; l'interprétation de la Convention sur les réfugiés est plus restrictive aux États-Unis qu'au Canada; et les demandeurs francophones préfèrent le Canada. De plus, les demandeurs ont plus facilement accès à l'aide juridique et à l'assistance sociale au Canada qu'aux États-Unis.

Les défenseurs des réfugiés s'attendent à des impasses des deux côtés de la frontière, les fonctionnaires essayant de voir s'il est possible d'établir les relations familiales permettant l'entrée. Ils craignent aussi, parce que l'accord s'applique uniquement aux demandes faites à la frontière, que les demandeurs ne fassent appel à des passeurs pour entrer au pays illégalement. Une fois au Canada, ils peuvent faire une demande sans crainte d'être renvoyés aux États-Unis.

3. Examen des risques avant renvoi

Outre le processus de détermination du statut de réfugié, la Loi prévoit maintenant un « examen des risques avant renvoi » (ERAR) qui permet à la plupart de demander une protection à des fonctionnaires ministériels spécialisés avant d'être renvoyés du Canada. Ainsi, un demandeur dont la Commission de l'immigration et du statut de réfugié a rejeté la demande peut demander une protection au motif qu'il existe des faits nouveaux ou des faits qu'il n'était pas possible ni raisonnable de fournir au moment de l'audience initiale.

Dans de nombreux cas, le critère de risque sera généreux : les motifs prévus dans la Convention sur les réfugiés et dans la Convention sur la torture, et le risque de mort ou de traitements ou de châtiments cruels et inusités. Si la protection est accordée, ces personnes pourront demander la résidence permanente. Dans des cas précis, les personnes qui ne peuvent être admises au Canada pour des motifs de sécurité, de criminalité organisée ou de grande criminalité et atteinte aux droits humains ou internationaux, le critère sera plus exigeant, et, si la demande est acceptée, il y aura simple sursis. Pour rendre des décisions dans ces cas, il faut tenir compte des questions liées aux dangers pour le public au Canada pour des motifs de criminalité ou de sécurité, ainsi que de la nature et de la gravité des actes commis par la personne en cause.

Le règlement prévoit des délais stricts pour la présentation de demandes de protection et d'observations[36]. Bien que, normalement, les décisions sur les ERAR se prennent sans audiences, le règlement prévoit des critères qui déterminent quand une audience s'impose. Ces critères concernent la crédibilité de la personne et sont directement liés à l'essence du risque qu'elle prétend craindre. Ils dépendent aussi de l'importance du témoignage de la personne pour prendre la décision sur la protection.

C. Immigration à des fins économiques

Ces dernières années, certains ont exprimé des doutes au sujet de l'ampleur et de l'efficacité de la composante explicitement économique du programme d'immigration. Les principales préoccupations exprimées par les commentateurs et le gouvernement partent de deux points de vue différents. Tout d'abord, comme nous l'avons signalé plus haut, le départ à la retraite de la génération du baby-boom, qui débutera au cours de cette décennie, fait craindre que la population active du Canada ne soit pas assez importante et compétente pour maintenir le niveau de vie et faire vivre le nombre croissant de Canadiens âgés. Par ailleurs, des pénuries de travailleurs qualifiés et de professionnels dans certains domaines ont déjà été remarquées, et on s'attend à ce qu'elles durent. Beaucoup voient dans l'immigration une solution au moins partielle à ces problèmes.

Par contre, d'autres font remarquer que certains immigrants de la composante économique des dernières années n'ont pas aussi bien réussi que les Canadiens et eux-mêmes l'auraient espéré. Le système de sélection a également fait l'objet de critiques au motif qu'il manque d'objectivité et de transparence, qu'il est vulnérable à la manipulation et qu'il est trop rigide. Par conséquent, Citoyenneté et Immigration Canada essaie depuis une dizaine d'années de concevoir un système de sélection qui répondrait mieux aux besoins du Canada, accroîtrait les chances des immigrants de la composante économique de s'établir avec succès et d'accélérer leur établissement[37]. Le nouveau système, décrit comme une « approche du capital humain »,

---

(36) Ceux qui font leur demande dans les délais prescrits obtiennent automatiquement un sursis. Ceux qui ne respectent pas les délais ou produisent des demandes subséquentes n'ont pas droit à ce sursis automatique.

(37) En novembre 1995, la ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration a annoncé d'importantes modifications du système de sélection. Les propositions ont été vivement critiquées, puis abandonnées. L'ancienne « Liste des professions », utilisée pour cerner les professions en demande au Canada, n'a pas été révisée depuis 1997. À la fin de 1998, le ministère a produit un document de recherche sur le système de sélection, qui a été suivi de deux documents de consultation (en 1999 et en 2000). À toutes les étapes, on a consulté les gouvernements provinciaux, des groupes de l'industrie, les syndicats, les organismes de réglementation, ceux qui oeuvrent dans le domaine de l'immigration et d'autres personnes qui s'intéressent à l'immigration.

est entré en vigueur en même temps que la nouvelle Loi. Certains observateurs font toutefois remarquer que, tant que les problèmes de reconnaissance des titres de compétence et de la formation donnés à l'étranger ne seront pas résolus et que les employeurs ne seront pas plus disposés à engager de nouveaux immigrants, leurs chances de s'établir demeureront compromises.

On a également exprimé des préoccupations au sujet de l'intégrité des programmes des investisseurs et des entrepreneurs.

1. Travailleurs qualifiés

Les travailleurs qualifiés sont des immigrants indépendants choisis pour contribuer à l'économie grâce à leur instruction, à leurs compétences et à leur formation. Pour être reconnu comme travailleur qualifié, le demandeur doit avoir travaillé pendant au moins un an, au cours des dix dernières années, dans l'un des domaines ou à l'un des niveaux figurant dans la Classification nationale des professions[38]. Essentiellement, cela veut dire qu'ils doivent avoir travaillé comme gestionnaires ou avoir occupé un emploi exigeant une formation collégiale, universitaire ou technique; ils doivent aussi donner la preuve qu'ils ont un certain montant pour subvenir à leurs besoins à leur arrivée au Canada, à moins qu'ils n'aient déjà un emploi qui les attend. La grille de sélection (« système de points d'appréciation ») règle leur admission[39]. Les agents conservent la possibilité de substituer leur propre évaluation, positive ou négative, lorsqu'ils estiment que le total de points du demandeur ne reflète pas fidèlement sa capacité de bien s'établir.

La nouvelle grille de sélection accorde des points pour les études, les capacités linguistiques, l'emploi, l'expérience, l'âge, l'emploi réservé et la capacité d'adaptation. L'évaluation subjective des « qualités personnelles » est disparue, remplacée par un groupe de cinq facteurs objectifs (valant de 3 à 5 points), le maximum étant fixé à 10 points. Le facteur « contrôle des niveaux » est disparu également, remplacé par la latitude laissée au ministre pour modifier la note de passage au besoin.

---

(38) Il est également possible de désigner des professions comme à accès restreint si les demandes étaient trop nombreuses, ce qui risquerait de perturber le marché du travail au Canada.

(39) Le système de sélection joue également un rôle dans le choix des gens d'affaires immigrants, mais bien moindre. Notons que le Québec a son propre système de points. Voir la grille de sélection à l'annexe 5.

L'élimination de l'ancienne liste des professions de la grille de sélection permet d'accroître considérablement le nombre de catégories d'emploi. Ceux qui critiquent la nouvelle grille craignent cependant que les exigences rigoureuses des divers facteurs, avec une note de passage de 75 points, ne rendent très difficile l'immigration au Canada de travailleurs qualifiés.

Lorsque le règlement d'application de la nouvelle Loi a été publié, une question extrêmement litigieuse s'est fait jour; il s'agit de la proposition voulant que la nouvelle grille s'applique à tous les demandeurs dont le dossier était à l'étude au moment de la prépublication du règlement, soit un nombre considérable de personnes. Les règles de transition indiquées ci-après sont un compromis entre cette proposition et la position contraire, voulant que tous les dossiers en cours soient traités conformément aux anciennes règles[40].

- Les demandes reçues *le 1er janvier 2002 ou après* qui n'ont pas fait l'objet d'une décision au 28 juin 2002 (jour de l'entrée en vigueur de la nouvelle Loi et de son règlement) seront traitées conformément au nouveau système de sélection.

- Les demandes reçues *le 31 décembre 2001 ou avant* qui n'ont pas fait l'objet d'une décision au 28 juin 2002 seront étudiées selon l'ancien système jusqu'au 31 mars 2003.

- Les demandes reçues *le 31 décembre 2001 ou avant* qui n'ont pas fait l'objet d'une décision au plus tard le 31 mars 2003 seront évaluées en vertu des nouveaux critères, avec une note de passage de 70 (au lieu de 75).

2. Gens d'affaires immigrants[41]

Il y a trois catégories de gens d'affaires immigrants : investisseurs, entrepreneurs et travailleurs autonomes.

Les investisseurs sont tenus de faire la preuve qu'ils ont de l'expérience dans les affaires, selon une norme objective, et qu'ils ont accumulé un avoir net d'au moins 800 000 $ par des moyens légaux. Ils doivent déposer 400 000 $ auprès du gouvernement fédéral, qui distribue l'argent entre les provinces participantes, pour investissement. Les investisseurs ne touchent aucun intérêt sur l'argent, qui leur est intégralement remboursé au bout de cinq ans[42].

---

(40) Les demandeurs peuvent retirer leur demande et obtenir un remboursement si l'étude de la demande en est au début.

(41) Le Québec a des règles différentes.

(42) Le « coût » de l'investissement pour l'investisseur est donc le plus souvent ce qu'il lui en coûte pour emprunter 400 000 $ pour cinq ans.

Les entrepreneurs doivent également faire la preuve qu'ils ont de l'expérience dans les affaires en ayant assuré la gestion et exercé le contrôle d'une entreprise à un niveau défini et qu'ils ont accumulé un avoir net d'au moins 300 000 $ par des moyens légaux. Leur admission comme résidents permanents est conditionnelle au fait qu'ils sont propriétaires d'au moins un tiers d'une entreprise canadienne (selon la définition du règlement) et qu'ils créent au moins un emploi à temps plein pour une personne qui ne leur est pas apparentée. Ils doivent participer activement à la gestion de cette entreprise canadienne pendant au moins un an.

Tant les entrepreneurs que les investisseurs sont soumis à une grille de sélection modifiée qui accorde jusqu'à 35 points pour l'expérience dans les affaires, ainsi que des points pour l'âge, les études, la langue et la capacité d'adaptation.

Des demandeurs peuvent être acceptés dans la catégorie des travailleurs autonomes s'ils peuvent faire une contribution importante à la société canadienne dans les domaines de la culture, des arts ou du sport[43] ou s'ils gèrent une exploitation agricole au Canada.

3. Candidats d'une province

Depuis 1998, les gouvernements fédéral et provinciaux s'efforcent, au moyen du programme des candidats des provinces, de répondre aux besoins particuliers du marché du travail ou en matière d'investissement des différentes provinces, sauf le Québec[44]. Huit provinces et territoires ont maintenant des accords leur permettant de proposer des candidats à l'immigration en utilisant leurs propres critères[45]. Le gouvernement étudie ensuite les demandes, dont la plupart sont acceptées[46]. Bien que les effectifs soient faibles pour l'instant[47], les provinces espèrent que le programme sera un moyen utile de répondre à leurs besoins régionaux et sur le plan démographique.

---

(43) Ils doivent avoir été soit travailleurs autonomes dans les activités culturelles ou sportives ou avoir participé à des activités de cette nature à un niveau mondial.

(44) Voir plus loin les détails de l'Accord Canada-Québec.

(45) Ce sont l'Alberta, l'Île-du-Prince-Édouard, le Manitoba, le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse, la Saskatchewan, Terre-Neuve-et-Labrador et le Yukon.

(46) Les exigences législatives concernant la santé, la criminalité et la sécurité s'appliquent; le plus souvent, les agents acceptent les candidats, qui ne satisfont pas nécessairement au système fédéral de sélection, en usant positivement de leur discrétion.

(47) Le niveau prévu du programme des candidats des provinces, en 2003, est de 2 500 à 4 000 immigrants.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

AIDES FAMILIAUX RÉSIDANTS

Le Programme concernant les aides familiaux résidants existe dans sa forme actuelle depuis 1994. La raison d'être de ce programme est de répondre aux besoins en aides familiaux que le marché du travail canadien ne peut satisfaire seul. Les besoins ne concernent pas seulement les enfants, mais aussi les personnes âgées et handicapées. Les aides habitent chez l'employeur. Les aides (très majoritairement des femmes) viennent au Canada avec des permis de travail temporaires; l'intérêt, pour eux, est que, après avoir réussi à travailler comme aide pendant deux ans au cours des trois années suivant leur arrivée, ils peuvent demander la résidence permanente[48].

Pour être reconnus comme aides familiaux, les demandeurs doivent avoir fait l'équivalent des études secondaires au Canada[49] et avoir suivi une formation en salle de cours de six mois ou avoir occupé pendant 12 mois un poste d'aide familial. Ils doivent aussi avoir une connaissance suffisante d'une des langues officielles. Le nouveau règlement exige également un contrat écrit entre employeurs et aides familiaux. Le gouvernement tente ainsi de réagir aux nombreuses informations sur des cas d'exploitation par des employeurs; il demeure néanmoins que les aides familiaux qui habitent chez l'employeur constituent un groupe vulnérable.

CONTRÔLE JUDICIAIRE[50]

Toute personne qui souhaite contester une décision ou une ordonnance prises en vertu de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, que ce soit au Canada ou à l'étranger, peut s'adresser à la Section de première instance de la Cour fédérale. Il faut obtenir une autorisation ou une permission pour que la présentation de la demande soit acceptée. Toutes les demandes de permission de demander un contrôle judiciaire sont tranchées par un juge, normalement sans comparution des parties. On ne peut en appeler d'une décision rendue sur une demande d'autorisation.

---

(48) Les aides familiaux doivent détenir un permis de travail qui précise l'employeur; ils peuvent changer d'employeur, mais ils doivent alors demander un nouveau permis qui tient compte du changement.

(49) Il est reconnu que, après avoir obtenu la résidence permanente, la plupart des aides passeront sur le marché du travail général. Les études secondaires sont donc un minimum.

(50) On trouvera à l'annexe 6 un aperçu de la jurisprudence concernant l'immigration et les réfugiés.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Les motifs de contrôle judiciaire sont énumérés dans la *Loi sur la Cour fédérale*. Il faut que l'organisme ou la personne en question :

- ait agi sans compétence, outrepassé celle-ci ou refusé de l'exercer;
- n'ait pas observé un principe de justice naturelle ou d'équité procédurale ou toute autre procédure qu'il était légalement tenu de respecter;
- ait rendu une décision ou une ordonnance entachée d'une erreur de droit, que celle-ci soit manifeste ou non au vu du dossier;
- ait rendu une décision ou une ordonnance fondée sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon abusive ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments dont il dispose;
- ait agi ou omis d'agir en raison d'une fraude ou de faux témoignages;
- ait agi de toute autre façon contraire à la loi.

Les demandeurs qui obtiennent l'autorisation ne peuvent interjeter appel de la décision sur le contrôle judiciaire auprès de la Cour fédérale d'appel que si le juge de la Section de première instance certifie au moment de rendre son jugement qu'une question grave d'importance générale est en cause et qu'il précise cette question.

RENVOIS

Ceux qui enfreignent la Loi peuvent faire l'objet d'une ordonnance de renvoi du Canada. Tout comme dans l'ancienne Loi, il y a trois types d'ordonnances de renvoi :

Mesures d'interdiction de séjour. Elles exigent le départ du Canada dans les 30 jours et la confirmation du départ avec un agent de l'immigration. Les personnes qui s'y conforment peuvent revenir au Canada à tout moment. Sinon, la mesure d'interdiction de séjour devient automatiquement une ordonnance d'expulsion.

Mesures d'exclusion. Les personnes qui sont sous le coup d'une mesure d'exclusion ne peuvent légalement revenir au Canada pendant un an à moins d'obtenir une permission écrite d'un agent d'immigration. S'il y a fausse déclaration, la période passe à deux ans.

Ordonnances d'expulsion. Ces mesures s'appliquent dans les cas les plus graves; les personnes visées par une ordonnance d'expulsion ne peuvent légalement revenir au Canada à moins d'obtenir la permission écrite d'un agent d'immigration.

Les personnes qui n'ont aucun statut au Canada et qui demandent une protection à titre de réfugiés font l'objet d'une mesure de renvoi qui ne prendra effet qu'au moment où la

décision sera rendue sur leur demande. Certaines mesures de renvoi peuvent faire l'objet d'un appel auprès de la Section d'appel de l'immigration, mais d'autres pas, notamment celles qui découlent de l'interdiction de séjour pour des motifs de sécurité, de violation de droits humains ou internationaux ou de grande criminalité ou de criminalité organisée. La grande criminalité se définit comme un crime passible d'une peine d'emprisonnement d'un maximum de dix ans et pour lequel la personne a été condamnée à une peine d'au moins deux ans[51].

Il est certain que la question des renvois a retenu beaucoup d'attention. Dans certains cas, des mesures de renvoi ne sont pas exécutées; dans d'autres, il y a ce qu'on perçoit souvent comme des retards excessifs; dans d'autres encore, les personnes sont renvoyées mais réussissent ensuite à revenir au Canada. Dans certaines situations, les motifs des retards ou des non-renvois sont clairs et habituellement compréhensibles :

- une personne peut demander le statut de réfugié; si la demande est acceptée, la mesure de renvoi est annulée;
- d'autres procédures judiciaires peuvent exiger la présence de la personne en cause;
- la personne peut être en prison;
- il est possible que tous les recours n'aient pas été épuisés;
- il peut y avoir un moratoire temporaire sur les renvois vers un pays parce qu'il y règne des conditions dangereuses.

Dans d'autres situations, les retards ou les cas de non-renvoi peuvent être plus difficiles à expliquer. Des personnes peuvent échapper à l'arrestation, même si elles figurent dans des banques de données nationales. Il peut être difficile d'obtenir les documents de voyage du pays vers lequel la personne sera renvoyée, difficulté qui peut être d'autant plus grande si la personne a réussi à cacher son identité ou même sa citoyenneté. Les appels et les contrôles judiciaires peuvent durer parfois pendant des années.

---

(51) Le refus des droits d'appel pour grande criminalité est une nouvelle caractéristique de la loi. Auparavant, pour priver une personne de ces droits pour motif de grande criminalité, il fallait obtenir du ministre l'avis qu'elle constituait un danger. Les avocats qui pratiquent le droit pénal et le droit de l'immigration ont signalé que la disposition sur les deux années a des effets non recherchés dans le système de droit pénal : des personnes refusent le versement de la caution pour augmenter l'incarcération avant procès (ce qui compte double, au moment du prononcé de la peine); des personnes essaient de retarder le procès le plus longtemps possible; on encourage le marchandage de plaidoyer pour qu'il y ait des peines de moins de deux ans; des détenus commettent des crimes en prison lorsque leur libération approche, pour prolonger leur séjour au Canada; des personnes qui résident depuis longtemps au Canada sont expulsées sans qu'on tienne compte de la durée de leur séjour au Canada, des circonstances de l'infraction ou de leur connaissance du pays vers lequel elles sont renvoyées.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Outre ces difficultés, le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration a signalé un autre problème grave dans un rapport de 1998[52]. Il a constaté que Citoyenneté et Immigration Canada manquait gravement de données sur l'application de la loi. Il est donc impossible de suivre avec précision les gens qui sont frappés ou peuvent être frappés par des mesures de renvoi. Tout en prenant note du fait que la modernisation des systèmes informatiques avait débuté, le Comité a recommandé (entre autres recommandations très nombreuses) que le ministère accorde la plus haute priorité à la préparation d'outils de la technologie moderne de l'information pour soutenir sa fonction d'application de la loi.

Enfin, des décisions des tribunaux ont eu des conséquences pour la capacité du gouvernement de renvoyer des personnes. Voir plus particulièrement l'affaire *Pushpanathan*, à l'annexe 6.

RÔLE DES PROVINCES EN MATIÈRE D'IMMIGRATION

L'article 95 de la *Loi constitutionnelle de 1867* donne au gouvernement fédéral et aux provinces le pouvoir concurrent de faire des lois concernant l'immigration. Le pouvoir des provinces est limité dans la mesure où toute loi provinciale doit ne pas être « incompatible avec une des lois du Parlement du Canada ».

La *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* comporte plusieurs dispositions qui concernent directement ou indirectement les provinces. L'un des objectifs de la Loi est de « favoriser le développement économique et la prospérité du Canada et de faire en sorte que toutes les régions puissent bénéficier des avantages économiques découlant de l'immigration ». La Loi exige que le ministre consulte les provinces au sujet des niveaux annuels d'immigration, la répartition des immigrants dans tout le Canada et des mesures propres à faciliter leur intégration. Le ministre peut consulter les provinces au sujet des politiques sur l'immigration et la protection des réfugiés, de façon à faciliter la coopération et à connaître les effets des politiques fédérales sur les provinces.

La Loi permet au ministre de conclure des accords avec les provinces. La plupart d'entre elles ont conclu un ou plusieurs accords avec le ministre, notamment sur les candidats proposés par les provinces, comme nous l'avons vu plus haut. L'Accord Canada-Québec, entré en vigueur en avril 1991 (il remplace l'ancien Accord Cullen-Couture), est de loin le plus important.

---

(52) *Immigration – Détention et renvoi*, juin 1998.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Aux termes de cet accord, le Québec établit ses propres niveaux d'immigration et les critères financiers imposés aux parrains, et choisit les immigrants indépendants, pour lesquels le Québec a établi son propre système de points. La grille fédérale et la grille provinciale contiennent de nombreux facteurs communs, avec des points pour l'âge, l'éducation, l'emploi, l'expérience, etc.

La grille québécoise contient également un certain nombre de facteurs qui n'étaient pas présents dans la grille fédérale. Les conjoints peuvent faire monter le nombre de points des candidats jusqu'à concurrence de 16 points selon leur connaissance du français, leurs études, leur profession et leur âge. De même, le Québec attribue jusqu'à huit points aux familles comptant des enfants, selon l'âge de ces derniers.

En vertu de l'accord conclu entre le Canada et le Québec, celui-ci a pris le contrôle de tous les programmes d'établissement et d'intégration des immigrants désireux de s'établir dans la province. Le Canada a accepté de transférer des fonds au Québec pour ces programmes : 75 millions de dollars pour la première année (1991-1992), une somme qui a ensuite augmenté et a atteint 90 millions en 1994-1995. Le montant d'argent est fixé à l'aide d'une formule, mais le minimum à recevoir est de 90 millions de dollars. En 2002-2003, le transfert est de 106,7 millions de dollars.

ÉTABLISSEMENT ET INTÉGRATION

Comme une forte proportion des immigrants viennent de pays du tiers monde et ne parlent souvent ni l'anglais ni le français, les services chargés de les aider à s'installer et à s'adapter au Canada sont devenus une part importante du programme d'immigration. Ces services sont d'autant plus importants que le niveau d'immigration a augmenté.

Certains de ces programmes sont offerts directement par Citoyenneté et Immigration Canada, mais la plupart le sont par des organismes du secteur privé financés par le ministère. Celui-ci a conclu des ententes avec la Colombie-Britannique et le Manitoba, qui se sont chargés de l'administration et de la prestation directes des programmes fédéraux d'établissement. Dans les autres provinces, le gouvernement fédéral continue d'exécuter les programmes par l'entremise d'organismes de service[53].

---

(53) Comme nous l'avons déjà signalé, le Québec assume l'entière responsabilité de l'établissement et de l'intégration, et il a reçu une contribution fédérale à cette fin.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Voici une brève description des programmes actuels d'établissement (hors du Québec). Les chiffres qui suivent proviennent du *Budget des dépenses* de Citoyenneté et Immigration Canada pour 2002-2003. Le gouvernement verse également de l'argent directement aux provinces pour les aider à appliquer leurs propres programmes d'aide aux nouveaux venus.

A. Formation linguistique

L'aptitude à parler l'une des deux langues officielles du Canada est un élément extrêmement important pour l'établissement de l'immigrant au Canada. Le programme général, intitulé Cours de langue pour les immigrants au Canada, est offert à tous les immigrants adultes, qu'ils se destinent ou non au marché du travail. Les cours sont rendus le plus accessibles possible. Les immigrants peuvent les fréquenter à temps plein ou à temps partiel pendant un maximum de trois ans. Les services de garde des enfants sont offerts, et les frais de transport sont couverts. En 2002-2003, des dépenses de 100,4 millions de dollars sont prévues pour le Cours de langue.

B. Programme d'établissement et d'adaptation des immigrants – PEAI

Le PEAI subventionne les organismes sans but lucratif et les établissements scolaires qui offrent des services directs aux immigrants, surtout aux réfugiés, pour les aider à s'établir au Canada aussi rapidement que possible. Il offre notamment des services d'accueil et d'orientation, des services paraprofessionnels de counseling, d'information, de traduction et d'interprétation, des services d'aiguillage vers d'autres organismes communautaires et de l'aide pour la recherche d'emploi. Le PEAI finance également des activités de perfectionnement professionnel à l'intention des travailleurs qui s'établissent, notamment de la formation et des conférences. Les dépenses de ce programme devraient être d'environ 25,5 millions de dollars en 2002-2003.

C. Programme d'aide au réétablissement – PAR

Le PAR offre des services immédiats, comme des maisons d'accueil, aux réfugiés pris en charge par le gouvernement et aux personnes accueillies pour des raisons humanitaires, et un soutien financier pendant un maximum d'un an, avec un soutien d'un maximum de deux ans pour les personnes ayant des besoins spéciaux. On calcule les besoins en assistance en soustrayant les frais de base de la personne de son revenu disponible et de ses biens et en utilisant les taux d'aide sociale qui s'appliquent dans la province en cause. En 2002-2003, quelque 45 millions de dollars seront consacrés à ce programme.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

D. Programme d'accueil

Le programme d'accueil, maintenant ouvert à tous les immigrants, est le successeur du Programme d'accueil pour le réétablissement des réfugiés. Il tente d'offrir aux réfugiés parrainés par le gouvernement certains des avantages – aide plus complète et contacts sociaux plus étroits – dont jouissent les réfugiés parrainés par le secteur privé en les faisant prendre en charge par des groupes d'accueil dans diverses villes. Des études montrent que de telles mesures ont des conséquences positives sur le processus d'établissement, particulièrement dans le domaine de l'apprentissage des langues. On consacrera environ 2,8 millions de dollars à ce programme en 2002-2003.

E. Programme des prêts aux immigrants

Ce programme consent des prêts aux réfugiés parrainés et à d'autres personnes protégées qui viennent au Canada. Les dispositions limitent à 110 millions de dollars la caisse d'emprunt. Le prêt peut couvrir par exemple le coût des examens médicaux qui font partie du processus de sélection et le coût du transport vers le Canada. Des intérêts sont exigibles sur les prêts, et le règlement prévoit un programme de remboursement qui varie selon le montant du prêt.

F. Enjeux

L'établissement et l'intégration des nouveaux immigrants soulèvent un grand nombre de questions importantes. En voici, brièvement, quelques-unes.

1. Répartition géographique

Depuis longtemps, les immigrants tendent, de façon disproportionnée, à s'installer dans les plus grands centres au Canada. Le droit de s'établir n'importe où au Canada est garanti aux résidents permanents par l'article 6 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Les statistiques décrivent bien la situation : près de 60 p. 100 des immigrants s'installent en Ontario, et près de 50 p. 100 à Toronto. Près de 30 p. 100 vont à Montréal et à Vancouver. Au fil des ans, différentes idées ont été avancées pour inciter les immigrants à s'établir ailleurs, de façon à répartir plus également les avantages de l'immigration, mais on n'a pas accompli grand progrès. Comme il a été signalé, on espère que les programmes de candidats des diverses provinces aideront celles-ci, lorsqu'elles souhaitent recourir à l'immigration pour aider à répondre à leurs besoins d'ordre économique et démographique.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Selon une proposition récente du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, des travailleurs qualifiés seraient admis à condition qu'ils acceptent d'habiter dans une certaine région pendant une période de trois à cinq ans. Ils pourraient ensuite obtenir la résidence permanente. En réponse à cette proposition, certains se sont demandés ce qui arriverait si ces travailleurs étaient réduits au chômage, sans que ce soit leur faute. Ils ont également signalé qu'il était très difficile de renvoyer des immigrants et leur famille au bout d'un certain temps, à moins de raisons convaincantes liées à la criminalité ou à la sécurité.

2. Qui doit assurer les services?

Au milieu des années 1990, Citoyenneté et Immigration Canada a conclu que les provinces étaient les mieux placées pour assurer les services d'établissement. Le ministère espérait conclure avec toutes les provinces des accords à cet effet, accompagnés des fonds appropriés. L'une des conséquences aurait été une réduction des chevauchements entre les programmes fédéraux et provinciaux dans les provinces qui accueillent un grand nombre d'immigrants et appliquent leurs propres programmes d'établissement.

Comme nous l'avons signalé plus haut, le gouvernement n'a réussi à conclure des ententes qu'avec la Colombie-Britannique et le Manitoba. Ailleurs, le gouvernement continue d'appliquer les programmes (sauf au Québec). Ainsi, l'Ontario, qui accueille près de 60 p. 100 de tous les immigrants au Canada n'a pas d'entente sur l'établissement. Elle est même la seule province qui n'a aucun accord relatif à l'immigration avec le gouvernement fédéral.

3. Reconnaissance des titres de compétence et de l'expérience acquis à l'étranger

Le meilleur système de sélection du monde sera en fin de compte peu utile au Canada, si un nombre important des immigrants de la composante économique ne peuvent tirer parti de leurs études et de leur expérience parce que leurs titres, leur formation ou leur expérience ne sont pas reconnus, parce que des processus d'évaluation adéquats ne sont pas en place ou parce qu'on n'a pas élaboré des programmes acceptables de recyclage.

Personne ne prétend que le problème soit nouveau, ni facile à résoudre[54]. Il a fait l'objet d'un certain nombre d'études, et les faits anecdotiques sur les difficultés faites à certaines personnes ne manquent pas. Autrefois, les immigrants étaient prêts à faire des sacrifices dans l'espoir que leurs enfants et leurs petits-enfants connaissent la prospérité, mais il

---

(54) La réglementation des professions et métiers relève en grande partie des provinces et met en cause plus de 400 organismes.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ne faudrait pas s'attendre à ce que les immigrants indépendants d'aujourd'hui, très instruits et hautement qualifiés, fassent la même chose. La valeur économique estimative perdue à cause de la sous-évaluation des compétences des immigrants pourrait s'élever jusqu'à 15 milliards de dollars par année[55].

VISAS DE VISITEUR[56]

Les visiteurs sont des personnes (autres que les citoyens canadiens, les résidents permanents et certaines autres catégories de personnes) qui souhaitent séjourner au Canada pendant une période limitée. Cette catégorie inclut les touristes, les étudiants et des travailleurs. Tout visiteur du Canada doit avoir un visa sauf s'il appartient à l'une des catégories exemptées par règlement. Les citoyens d'environ 150 pays doivent avoir des visas pour visiter le Canada et même simplement pour y transiter. Les compagnies aériennes sont passibles d'amendes importantes si elles transportent des personnes qui ne sont pas munies des documents requis.

Les visas sont délivrés sur demande dans les postes à l'étranger. Le visa lui-même n'est qu'une sélection administrative faite par l'agent des visas et ne garantit pas l'admission au pays, la décision à cet égard étant prise par l'agent d'immigration au point d'entrée. Les visiteurs qui souhaitent rester plus longtemps que prévu peuvent faire une demande de prolongation au Canada.

Avant de délivrer un visa, l'agent à l'étranger doit voir si le demandeur est de bonne foi et quittera véritablement le pays à la date prévue. Il doit également lui faire subir un examen sécuritaire et lui poser des questions sur son casier judiciaire et sa santé. Certains visiteurs doivent subir un examen médical avant de pouvoir obtenir un visa : les visiteurs séjournant plus de six mois, ceux qui proviennent de certaines régions du monde où des maladies transmissibles sont plus fréquentes qu'au Canada, les travailleurs dont le métier est tel qu'il peut avoir des incidences sur la santé publique, etc.

Il est incontestable que le système de visas de visiteur constitue un des principaux moyens de défense du pays contre les migrations illégales. Ce système coûte cher et le visa n'est

---

(55) Jeffery Reitz, « Immigrant Skill Utilization in the Canadian Labour Market: Implications of Human Capital Research », *Journal of International Migration and Integration*, mars 2002.

(56) Dans la nouvelle Loi, l'expression utilisée est « visa de résident temporaire », mais il est probable que l'expression « visa de visiteur » se maintiendra.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

exigé que lorsque l'arrivée au Canada de ressortissants d'un pays donné commence à créer des problèmes de contrôle de l'immigration. Après les attentats du 11 septembre, des pressions se sont fait sentir pour que les exigences canadiennes en matière de visas soient coordonnées avec celles des États-Unis.

Les agents des visas à l'étranger travaillent généralement en se référant à des profils décrivant le genre de personne peu susceptible, à leur avis, d'être un visiteur de bonne foi. Par exemple, un jeune homme célibataire et sans emploi originaire d'un pays en développement pourrait se voir refuser un visa de visiteur. En revanche, une femme de 50 ans à la tête d'une entreprise réputée et ayant des biens personnels dans son pays natal n'éprouvera vraisemblablement que peu de difficultés.

Les profils de ce genre sont sans aucun doute un outil essentiel pour les agents des visas qui doivent rapidement examiner un grand nombre de demandes (et, dans de nombreux postes, y répondre le jour même), mais il est indéniable qu'ils sont plutôt sommaires. De « profil » à « stéréotype » il n'y a pas toujours loin, et il peut résulter de ce rapprochement le rejet de certaines demandes de bonne foi. C'est pourquoi certains ont critiqué l'usage des profils, l'accusant d'être arbitraire; il peut en fait se révéler difficile d'établir les raisons du rejet d'une demande particulière. La question des profils est devenue particulièrement délicate depuis le 11 septembre 2001, car ceux-ci ont eté identifiés à un « profilage racial ».

L'utilisation des visas de visiteur a été controversée à cause de ses liens avec le système des réfugiés. Cependant, le système de visas ne fait pas de distinction entre les réfugiés authentiques qui fuient l'oppression et les immigrants qui revendiquent le statut de réfugié pour être admis plus facilement au Canada. Les groupes de défense des réfugiés, entre autres, ont critiqué l'application du système des visas aux citoyens des pays d'où proviennent des réfugiés. De leur côté, les autorités maintiennent qu'il est tout à fait légitime pour le gouvernement d'imposer des visas chaque fois que des problèmes de contrôle surgissent et de soumettre les citoyens des pays d'où proviennent des réfugiés aux procédures normales de sélection des réfugiés à l'étranger et, au besoin, à des programmes spéciaux[57].

---

(57) Certains pays ont des systèmes de visas pratiquement universels, notamment l'Australie et les États-Unis, bien que l'Australie en exempte la Nouvelle-Zélande et les États-Unis, le Canada. Un programme américain permet aux ressortissants d'une trentaine de pays, à certaines conditions, d'entrer aux États-Unis sans visa. Le Canada a résisté à l'idée d'imposer un système presque universel de visas à cause des coûts et parce qu'il n'en a pas vraiment besoin.

ANNEXES

1. DROITS D'ÉTABLISSEMENT ANNUELS, 1962-2002
2. PLAN ANNUEL D'IMMIGRATION, 2003
3. RÉFUGIÉS PARRAINÉS PAR LE GOUVERNEMENT ET DES ORGANISMES PRIVÉS (ET CHOISIS À L'ÉTRANGER), 1990-2001
4. DEMANDES DE STATUT DE RÉFUGIÉ PRÉSENTÉES AU CANADA, 1980-2001
5. GRILLE FÉDÉRALE DE SÉLECTION DES TRAVAILLEURS QUALIFIÉS
6. JURISPRUDENCE EN MATIÈRE D'IMMIGRATION ET DE PROTECTION DES RÉFUGIÉS

ANNEXE 1

DROITS D'ÉTABLISSEMENT ANNUELS, 1962-2002

1962	74 856
1963	93 151
1964	112 606
1965	146 758
1966	194 743
1967	222 876
1968	183 974
1969	164 531
1970	147 713
1971	121 900
1972	122 006
1973	184 200
1974	218 465
1975	187 881
1976	149 429
1977	114 914
1978	86 313
1979	112 093
1980	143 135
1981	128 639
1982	121 176
1983	89 188
1984	88 271
1985	84 334
1986	99 325
1987	151 999
1988	161 494
1989	191 493
1990	216 396
1991	232 744
1992	254 817
1993	256 741
1994	224 364
1995	212 859
1996	226 039
1997	216 014
1998	174 159
1999	189 922
2000	227 313
2001	250 346
2002 (niveau projeté)	215 000-225 000
2003 (niveau annoncé)	220 000-245 000

Sources : Citoyenneté et Immigration Canada, *Faits et chiffres 2001, Aperçu de l'immigration*, p. 3.
Citoyenneté et Immigration Canada, Maintenir l'engagement du Canada en matière d'immigration, 2002, annexe C.

ANNEXE 2

PLAN D'IMMIGRATION DE 2003

CATÉGORIE	
COMPOSANTE ÉCONOMIQUE	
▪ Travailleurs qualifiés	121 000-131 000
▪ Gens d'affaires	7 000-9 000
▪ Candidats des provinces/territoires	2 500-4 000
▪ Aides familiaux résidants	1 500-3 000
TOTAL – COMPOSANTE ÉCONOMIQUE	**132 000-147 000**
FAMILLE	
▪ Conjoints, partenaires et enfants	41 000-44 500
▪ Parents et grands-parents	18 000-20 000
TOTAL – FAMILLE	59 000-64 500
TOTAL (IMMIGRANTS)	**191 000-211 500**
PERSONNES PROTÉGÉES	
▪ Parrainées par le gouvernement	7 700
▪ Parrainées par le secteur privé	2 900-4 200
▪ Réfugiés reconnus comme tels au Canada	13 000-15 600
▪ Personnes à charge à l'étranger	4 500-5 000
TOTAL – PERSONNES PROTÉGÉES	**28 100-32 500**
AUTRES	900-1 000
TOTAL – IMMIGRANTS ET PERSONNES PROTÉGÉES	**220 000-245 000**

Source : Citoyenneté et Immigration Canada, *Rapport annuel au Parlement sur l'immigration, 2002*, http://www.cic.gc.ca/francais/pub/immigration2002.html.

ANNEXE 3

RÉFUGIÉS PARRAINÉS PAR LE GOUVERNEMENT ET DES ORGANISMES PRIVÉS (ET CHOISIS À L'ÉTRANGER), 1990-2001
(demandeurs principaux et personnes à charge)*

Année	Parrainés par le gouvernement		Parrainés par le secteur privé		Total (arrivées)
	Niveau	Réel	Niveau	Réel	
1990	13 000	12 739	24 000	19 154	31 893
1991	13 000	7 678	23 000	17 368	25 046
1992	13 000	6 259	17 000	8 960	15 219
1993	10 000	6 904	9 000	4 719	11 623
1994	7 300	7 300	6 000	2 700	10 000
1995	7 300	8 194	2 700 – 3 700	3 249	11 443
1996	7 300	7 871	2 700 – 4 000	3 066	10 937
1997	7 300	7 662	2 800 – 4 000	2 593	10 255
1998	7 300	7 382	2 800 – 4 000	2 140	9 522
1999	7 300	7 444	2 800 – 4 000	2 330	9 774
2000	7 300	10 666	2 800 – 4 000	2 912	13 578
2001	7 300	8 693	2 800 – 4 000	3 570	12 263

Source : Citoyenneté et Immigration Canada, *Faits et chiffres*, années diverses.

ANNEXE 4

DEMANDES DE STATUT DE RÉFUGIÉ AU CANADA, 1980-2001

Année	Nombre de demandes	Décisions de la CISR après une audience	Demandes retirées, abandonnées ou autres	Décisions favorables de la CISR (en p. 100 des demandes non retirées ou abandonnées)
1980	1 600	–	–	–
1981	3 450	–	–	–
1982	3 300	–	–	–
1983	6 100	–	–	–
1984	7 100	–	–	–
1985	8 400	–	–	–
1986	18 282	–	–	–
1987	24 466	–	–	–
1988	34 353	–	–	–
1989*	12 092	5 599	133	4 840 (86 p. 100)
1990	21 046	13 177	394	10 429 (79 p. 100)
1991	29 008	27 520	1 394	19 913 (72 p. 100)
1992	31 345	27 600	1 866	17 610 (64 p. 100)
1993	35 702	25 868	4 920	14 203 (55 p. 100)
1994	22 375	21 928	3 694	15 298 (70 p. 100)
1995	26 409	13 755	3 388	9 704 (71 p. 100)
1996	26 009	16 715	5 277	9 619 (58 p. 100)
1997	22 721	19 086	5 751	10 038 (53 p. 100)
1998	23 897	23 183	6 211	12 929 (56 p. 100)
1999	29 450	22 373	5 609	12 984 (58 p. 100)
2000	34 289	24 204	4 710	14 003 (58 p. 100)
2001	44 075	22 951	5 467	13 383 (58 p. 100)

Sources : Compilation à partir de : Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR), données fournies à l'auteur sur la détermination du statut de réfugié par la SSR.

* Nombre de demandes envoyées à la CISR à partir de 1989.

REMARQUE : Il y a deux modes de calcul du taux de reconnaissance des réfugiés au sens de la Convention, et ils produisent des résultats bien différents. Dans le tableau ci-dessus, le nombre de demandes retirées, abandonnées ou autres est soustrait du calcul du taux de reconnaissance. On pense que ce mode de calcul donne un tableau plus exact du taux de reconnaissance des demandes sérieuses, c'est-à-dire de celles qui ont donné lieu à une audience. De nombreuses demandes sont présentées dont les auteurs disparaissent par la suite. Il peut être trompeur de considérer que ces demandes ont fait l'objet d'une décision défavorable.

Par contre, la Section du statut de réfugié comprend les demandes retirées, abandonnées ou autres dans le calcul du taux de reconnaissance. Selon cette méthode, les taux de reconnaissance de la Commission sont les suivants :

1989 – 84 p. 100
1990 – 77 p. 100
1991 – 69 p. 100
1992 – 60 p. 100
1993 – 46 p. 100
1994 – 60 p. 100
1995 – 57 p. 100
1996 – 44 p. 100
1997 – 40 p. 100
1998 – 44 p. 100
1999 – 46 p. 100
2000 – 48 p. 100
2001 – 47 p. 100

ANNEXE 5

FEDERAL SKILLED WORKER SELECTION GRID
GRILLE DE SÉLECTION DES TRAVAILLEURS QUALIFIÉS (FÉDÉRAL)

EDUCATION/ÉTUDES	Maximum 25
University Degrees/ Diplômes universitaires	
Ph.D., or Masters *AND* at least 17 years of completed full-time or full-time equivalent study/ Doctorat, ou maîtrise *ET* au moins 17 années d'études à temps plein complètes ou l'équivalent temps plein	25
Two or more university degrees at the Bachelor's level *AND* at least 15 years of completed full-time or full-time equivalent study/ Deux diplômes universitaires ou plus au niveau du baccalauréat *ET* au moins 15 années d'études complètes à temps plein ou l'équivalent temps plein	22
A two year university degree *AND* at least 14 years of completed full-time or full-time equivalent study/ Un diplôme universitaire obtenu après deux années d'études *ET* au moins 14 années d'études à temps plein complètes ou l'équivalent temps plein	20
A one year university degree *AND* at least 13 years of completed full-time or full-time equivalent study/ Un diplôme universitaire obtenu après une année d'études *ET* au moins 13 années d'études à temps plein complètes ou l'équivalent temps plein	15
Trade or non-university certificate or diploma/ Certificat ou diplôme de compétence non-universitaire	
A three year diploma, trade certificate or apprenticeship[1] *AND* at least 15 years of completed full-time or full-time equivalent study/ Un diplôme, certificat de compétence ou d'apprentissage[1] reçu après trois années *ET* au moins 15 années d'études à temps plein complètes ou l'équivalent temps plein	22
A two year diploma, trade certificate or apprenticeship *AND* at least 14 years of completed full-time or full-time equivalent study/ Un diplôme, certificat de compétence ou d'apprentissage obtenu après deux année *ET* au moins 14 années d'études à temps plein complètes ou l'équivalent temps plein	20
A one year diploma, trade certificate or apprenticeship *AND* at least 13 years of completed full-time or full-time equivalent study/ Un diplôme, certificat de compétence ou d'apprentissage obtenu après une année *ET* au moins 13 années d'études à temps plein complètes ou l'équivalent temps plein	15
A one year diploma, trade certificate or apprenticeship *AND* at least 12 years of completed full-time or full-time equivalent study/ Un diplôme, certificat de compétence ou d'apprentissage obtenu après une année *ET* au moins 12 années d'études à temps plein complètes ou l'équivalent temps plein	12

EDUCATION/ÉTUDES	Maximum 25
High School Diploma/ Diplôme d'études secondaires	
Secondary School educational credential/ Diplôme d'études secondaires	5

OFFICIAL LANGUAGES/LANGUES OFFICIELLES		Maximum 24
1st Official language/ 1er langue officielle	High proficiency (per ability[2])/ Bonne connaissance (par aptitude[2])	4
	Moderate proficiency (per ability)/ Connaissance moyenne (par aptitude)	2
	Basic proficiency (per ability)/ Connaissance de base (par aptitude)	1 to maximum of 2/ de 1 à 2
	No proficiency/Connaissance nulle	0
	Possible maximum (all 4 abilities)/ Maximum possible (pour les 4 aptitudes)	16
2nd Official language/ 2e langue officielle	High proficiency (per ability)/ Bonne connaissance (par aptitude)	2
	Moderate proficiency (per ability)/ Connaissance moyenne (par aptitude)	2
	Basic proficiency (per ability)/ Connaissance de base (par aptitude)	1 to maximum of 2/ de 1 à 2
	No proficiency/Connaissance nulle	0
	Possible maximum (all 4 abilities)/ Maximum possible (pour les 4 aptitudes)	8

EXPERIENCE/EXPÉRIENCE	Maximum 21
1 year/Une année	15
2 years/Deux années	17
3 years/Trois années	19
4 years/Quatre années	21

AGE/ ÂGE	Maximum 10
21-49 years at time of application/ 21-49 ans au moment de la présentation de la demande	10
Less 2 points for each year over 49 or under 21/ 2 points de moins pour chaque année au-dessus de 49 ou en-dessous de 21	

ARRANGED EMPLOYMENT IN CANADA/ EMPLOI RÉSERVÉ AU CANADA	Maximum 10
HRDC confirmed permanent offer of employment Offre d'emploi à durée indéterminée approuvée par DRHC	10
Applicants from within Canada and holding a temporary work permit that is: Demande présentée au Canada par le titulaire d'un permis de travail temporaire qui :	
HRDC opinion obtained, including sectoral confirmations A fait l'objet d'un avis par DRHC, incluant les approbations sectorielles	10
HRDC opinion exempt under NAFTA, GATS, CCFTA, or significant economic benefit (i.e., intra-company transferee) Fait l'objet d'une dispense d'avis de DRHC en vertu de l'ALENA, de l'AGCS ou de l'ALECC ou pour motif d'effets économiques importants (mutation interne)	10

ADAPTABILITY/CAPACITÉ D'ADAPTATION	Maximum 10
Spouse's/common-law partner's education/ Études de l'époux ou du conjoint de fait	3-5
Minimum one year full-time authorized work in Canada[3]/ Au moins une année d'emploi à plein temps au Canada en vertu d'un permis de travail[3]	5
Minimum two year full-time authorized post-secondary study in Canada[3]/ Au moins deux années d'études post secondaires à plein temps au Canada en vertu d'un permis d'études[3]	5

ADAPTABILITY/CAPACITÉ D'ADAPTATION	Maximum 10
Have received points under the Arranged Employment in Canada factor/ Points attribués pour un emploi réservé au Canada	5
Family relationship in Canada[3]/ Parenté au Canada[3]	5

TOTAL	Maximum 100

(1) "Diploma, trade certificate or apprenticeship" refers to a post-secondary educational credential other than a university educational credential.

(1) « Diplôme, certificat de compétence ou d'apprentissage » réfère à un diplôme d'études post secondaires autre qu'un diplôme universitaire.

(2) Applicants are rated on the ability to speak, listen, read or write Canada's two official languages.

(2) Le candidat est évalué sur les aptitudes suivantes : parler, comprendre, lire ou écrire les deux langues officielles du Canada.

(3) Applies to either principal applicant or accompanying spouse or common-law partner.

(3) S'applique tant au demandeur principal qu'à son époux ou conjoint de fait qui l'accompagne.

ANNEXE 6

JURISPRUDENCE EN MATIÈRE D'IMMIGRATION ET DE PROTECTION DES RÉFUGIÉS

Voici le sommaire de certaines des plus importantes causes dans ce domaine du droit. Le volume des litiges au sujet de l'immigration est très important au Canada. C'est pourquoi ne sont retenues que les décisions les plus importantes.

***Singh et autres c. Canada (ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1985] 1 R.C.S. 177**

Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration, donnant suite à l'avis du Comité consultatif du statut de réfugié (CCSR)[1], a statué qu'un groupe de demandeurs n'étaient pas des réfugiés au sens de la Convention. La Commission d'appel de l'immigration a rejeté les demandes subséquentes de réexamen du statut sans audience, comme le voulait alors la loi. L'enjeu porte sur la question de savoir si les appelants peuvent se prévaloir de la *Charte canadienne des droits et libertés* pour contester le processus et, dans l'affirmative, si leur droit à la sécurité de leur personne était atteint d'une manière non conforme aux principes de la justice fondamentale. La majorité a rendu la décision suivante :

- L'article 7 de la Charte garantit à « chacun [le] droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne» et qu'il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale ». Le mot « chacun » employé à l'art. 7 englobe toute personne qui se trouve au Canada et qui, de ce fait, est assujettie à la loi canadienne.

- Un réfugié au sens de la Convention a le droit, en vertu de l'art. 55 de la *Loi sur l'immigration de 1976*, de ne pas « [...] être renvoyé dans un pays où sa vie ou sa liberté seraient menacées [...] ». La négation d'un tel droit correspond à une atteinte à la « sécurité de sa personne » au sens de l'art. 7.

- La procédure de reconnaissance du statut de réfugié établie dans la *Loi sur l'immigration de 1976* a été jugée incompatible avec les exigences de justice fondamentale énoncées à l'art. 7. Le système de procédure établi par la Loi doit, au moins, offrir à la personne qui revendique le statut de réfugié une possibilité suffisante d'exposer sa cause et de savoir ce qu'elle doit prouver. Cependant, la procédure ne donne pas au demandeur la possibilité de se faire entendre, sinon par la transcription de son interrogatoire sous serment par un agent d'immigration, et elle ne lui donne pas non plus la possibilité de commenter l'avis donné au ministre par le Comité consultatif sur le statut de réfugié. En vertu de la Loi, la Commission d'appel de l'immigration doit rejeter une demande de réexamen à moins qu'elle n'estime que le requérant pourra probablement obtenir gain de cause. Par conséquent, une demande sera habituellement rejetée avant que la personne qui revendique le statut de réfugié n'ait eu l'occasion de connaître le contenu du dossier dont dispose le Ministre dans le contexte d'une audition.

- Le gouvernement n'a pas prouvé que ces procédures étaient une limite raisonnable imposée aux droits des demandeurs au sens de l'article 1 de la Charte.

---

(1) Le CCSR a été l'organisme qui a précédé la Commission de l'immigration et du statut de réfugié et qui lisait les transcriptions des entrevues et faisait des recommandations au ministre.

C'est la décision rendue dans l'affaire *Singh* qui a mené à la création de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR).

***Canada (Procureur général)* c. *Ward*, [1993] 2 R.C.S. 689**

M. Ward était un ancien membre d'une organisation terroriste de l'Irlande du Nord qui avait été condamné à mort par cette organisation pour avoir aidé des otages à prendre la fuite. Il a demandé le statut de réfugié au Canada, soutenant que le Royaume-Uni et l'Irlande ne pouvaient le protéger. La Cour suprême a examiné divers points de droit concernant la définition de réfugié au sens de la Convention, dans cette affaire marquante :

- La notion de « persécution » englobe les situations où lesquels l'État n'est pas complice de la persécution, mais où il est incapable de protéger le demandeur. Le demandeur doit confirmer d'une façon claire et convaincante l'incapacité de l'État d'assurer sa protection, en l'absence d'un aveu en ce sens par l'État dont il est le ressortissant. Sauf dans le cas d'un effondrement complet de l'appareil étatique, il y a lieu de présumer que l'État est capable de protéger le demandeur.

- Pour établir que M. Ward n'appartenait pas à un « groupe social » (l'un des motifs énumérés dans la définition de réfugié au sens de la Convention), il a été décidé que ce motif de persécution comportait trois catégories : 1) les groupes définis par une caractéristique innée ou immuable, 2) les groupes dont les membres s'associent volontairement pour des raisons si essentielles à leur dignité humaine qu'ils ne devraient pas être contraints à renoncer à cette association, et 3) les groupes associés par un ancien statut volontaire immuable en raison de sa permanence historique.

- M. Ward, convaincu qu'il était inacceptable de tuer des innocents pour obtenir des changements politiques, a obéi à sa conscience et libéré les otages. La persécution qu'il craignait découlait donc de son opinion politique, comme il est prévu dans cette loi.

En fin de compte, l'affaire a été renvoyée à la Commission pour une nouvelle audience, conformément aux instructions de la Cour.

***Pushpanathan* c. *Canada (Ministre la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982**

M. Pushpanathan est entré au Canada et a revendiqué le statut de réfugié, mais sa demande n'a été l'objet d'aucune décision, car il s'est vu reconnaître le statut de résident permanent en application d'un programme administratif. Il a ensuite été condamné pour conspiration en vue de faire le trafic de stupéfiants, car il faisait partie d'un groupe qui avait en sa possession une quantité d'héroïne dont la valeur marchande était d'environ 10 millions de dollars. Il a été condamné à huit ans de prison. En 1991, pendant qu'il était en libération conditionnelle, M. Pushpanathan a renouvelé sa demande de reconnaissance du statut de réfugié au sens de la Convention. La Commission a décidé que l'appelant n'était pas un réfugié en raison de l'exclusion prévue à la section F*c*) de l'article premier de la Convention, qui prévoit que les dispositions de la Convention ne s'appliquent pas aux personnes qui « se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies ».

La majorité de la Cour suprême du Canada a conclu que la décision de la Commission était erronée et a autorisé l'appel de M. Pushpanathan. Selon la Cour, la section Fc) de l'article premier s'applique donc lorsqu'il y a consensus en droit international sur des agissements particuliers qui sont tenus pour être des violations suffisamment graves et soutenues des droits fondamentaux de la personne pour constituer une persécution, ou qui sont explicitement reconnus comme contraires aux buts et aux principes des NU. Le complot en vue de faire le trafic d'un stupéfiant n'est pas une violation visée par la section Fc) de l'article premier.

L'affaire a été renvoyée à la CISR pour un nouvel examen, et un nouvel argument a été avancé contre le demandeur. On a soutenu que M. Pushpanathan ne pouvait faire entendre sa demande en vertu de la section Fc) de l'article premier parce que le trafic de stupéfiants devait bénéficier à un groupe terroriste, les Tigres tamouls[2]. Bien que le demandeur ait nié avoir eu connaissance que les fonds du groupe de trafiquants étaient envoyés aux Tigres, la Commission a décidé qu'il ne pouvait faire entendre sa demande. La Cour fédérale a maintenu cette décision en octobre 2002, affirmant que le critère, pour déterminer s'il y a « des raisons sérieuses de penser » (termes employés dans la Convention sur les réfugiés) qu'une personne s'est rendue coupable d'actes que la Cour suprême jugeraient suffisantes pour une exclusion aux termes de la section Fc) de l'article premier, exige une norme de preuve peu élevée. L'appartenance officielle ou la participation directe à l'organisation terroriste ne sont pas nécessaires. L'affaire pourrait toujours être portée en appel auprès de la Section d'appel de la Cour fédérale.

***Suresh* c. *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CSC 1**

L'affaire *Suresh* et la décision complémentaire *Ahani* (voir plus loin) portent sur les mesures d'expulsion prises contre des personnes qui soutiennent qu'elles seront torturées si elles retournent dans leur pays d'origine. Le Canada a ratifié la *Convention contre la torture*, qui interdit expressément aux États signataires de renvoyer des personnes à un endroit où elles seront torturées. Le paragraphe 3(1) de la Convention dispose : « Aucun État partie n'expulsera, ne refoulera, ni n'extradera une personne vers un autre État où il y a des motifs sérieux de croire qu'elle risque d'être soumise à la torture. » Les États ne sont pas censés pouvoir dévier de cette interdiction absolue. Le paragraphe 2(2) de la Convention dit ceci : « Aucune circonstance exceptionnelle, quelle qu'elle soit, qu'il s'agisse de l'état de guerre ou de menace de guerre, d'instabilité politique intérieure ou de tout autre état d'exception, ne peut être invoquée pour justifier la torture. » De plus, la Cour suprême du Canada a décidé à l'unanimité, en étudiant la question, que l'interdiction du renvoi d'une personne qui serait exposée à un risque de torture est également la norme internationale impérative qui relève du droit coutumier international.

Toutefois, un article en contradiction directe de l'ancienne *Loi sur l'immigration* autorisait l'expulsion d'une personne vers un pays où sa vie est menacée, si elle est inadmissible pour une raison particulière et a été désignée comme présentant un danger pour la sécurité du Canada. (C'est toujours le cas dans la nouvelle *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, qui est entrée en vigueur en juin 2002.) Essentiellement, le droit canadien prévoit que, dans certaines situations, des personnes peuvent être expulsées même si elles risquent d'être torturées.

M. Suresh était, selon les allégations, membre et collecteur de fonds des Tigres tamouls. Bien que la Cour ait accueilli l'appel de Suresh et décidé qu'il avait droit à une autre audience au sujet de son expulsion, la validité de la loi a été maintenue. Les principes de la justice

---

(2) Les Tigres de libération de l'Eelam tamoul sont une organisation qui se livre à des activités terroristes dans sa lutte pour faire reconnaître un État tamoul indépendant à Sri Lanka.

fondamentale, à l'article 7 de la Charte, devaient guider la nouvelle audience, et la Cour a avancé que la ministre « doit généralement refuser d'expulser le réfugié lorsque la preuve révèle l'existence d'un risque sérieux de torture ». La Cour a exposé en ces termes sa conception restrictive des situations où l'expulsion, en pareilles circonstances, peut avoir lieu :

> Nous n'excluons pas la possibilité que, dans des circonstances exceptionnelles, une expulsion impliquant un risque de torture puisse être justifiée, soit au terme du processus de pondération requis par l'art. 7 de la *Charte* soit au regard de l'article premier de celle-ci. [...] Dans la mesure où le Canada ne peut expulser une personne lorsqu'il existe des motifs sérieux de croire qu'elle sera torturée dans le pays de destination, ce n'est pas parce que l'article 3 de la CCT limite directement les actions du gouvernement canadien, mais plutôt parce que la prise en compte, dans chaque cas, des principes de justice fondamentale garantis à l'art. 7 de la *Charte* fera généralement obstacle à une expulsion impliquant un risque de torture.

***Ahani* c. *Canada (Ministre la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 SCC 2**

Dans la décision complémentaire de l'affaire *Suresh* (voir plus haut), l'appelant était, selon les allégations, un assassin formé par le renseignement iranien. Dans cette cause, la Cour a décidé qu'il n'avait pas été établi que l'appelant faisait face à un risque sérieux de torture s'il retournait en Iran. L'appel a donc été rejeté.

Après le jugement, M. Ahani a entamé de nouvelles procédures, demandant que son expulsion soit retardée jusqu'à ce que le Comité des droits de l'homme des Nations Unies réexamine sa cause. Il a échoué devant les tribunaux inférieurs, et la Cour suprême du Canada a refusé d'entendre son appel.

***Baker* c. *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R. C. S. 817**

M^me^ Baker, mère d'enfants à charge nés au Canada, faisait face à l'expulsion. Elle a présenté une demande écrite afin de rester au Canada pour des raisons d'ordre humanitaire. Un agent d'immigration supérieur a rejeté la demande. Les déclarations contenues dans les notes de l'agent d'immigration donnent l'impression qu'il peut avoir tiré des conclusions en se fondant non pas sur la preuve dont il disposait, mais sur le fait que l'appelante était une mère célibataire ayant plusieurs enfants, et était atteinte de troubles psychiatriques. La majorité des juges de la Cour ont exprimé l'avis suivant :

- Un membre raisonnable et bien informé de la communauté conclurait que l'agent de réexamen n'a pas traité l'affaire avec l'impartialité qui s'imposait, suscitant ainsi une crainte raisonnable de préjugés.

- Le libellé de la législation révèle l'intention du Parlement de faire en sorte que la décision soit fondée sur des raisons d'ordre humanitaire. L'exercice raisonnable du pouvoir conféré par l'article exige que soit prêtée une attention minutieuse aux intérêts et aux besoins des enfants puisque les droits des enfants, et la considération de leurs intérêts, sont des valeurs humanitaires centrales dans la société canadienne. Étant donné que les motifs de la décision n'indiquent pas qu'elle a été rendue d'une manière sensible à l'intérêt des enfants de Baker, ni que leur intérêt a été considéré comme un facteur décisionnel important, elle constituait un exercice déraisonnable du pouvoir conféré par la loi.

L'affaire a été renvoyée pour réexamen et M^me^ Baker a fini par obtenir la résidence permanente.

***Ribic* c. *Canada (Ministre l'Emploi et de l'Immigration)*, (20 août 1985), CAI T84-9623**

Les résidents permanents qui faisaient face à l'expulsion aux termes de l'ancienne loi pouvaient demander à la Section d'appel de l'immigration de la CISR une ordonnance de sursis ou d'annulation de la mesure de renvoi « eu égard aux circonstances particulières de l'espèce »[3] la personne ne doit pas être renvoyée du Canada. Les circonstances à prendre en considération ont été énumérées dans la cause *Ribic* :

- la gravité de l'infraction;
- les possibilités de réadaptation;
- la durée du séjour au Canada et le degré d'implantation de l'appelant au Canada;
- la famille de l'appelant au Canada et les perturbations que l'expulsion occasionnerait à la famille;
- le soutien à la disposition de l'appelant, non seulement dans sa famille, mais aussi dans la communauté;
- la gravité des difficultés occasionnées à l'appelant, s'il retournait dans son pays de nationalité.

***Chieu* c. *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CSC 3**

En 1991, la sœur de M. Chieu a parrainé celui-ci et sa famille pour qu'ils puissent venir au Canada. Dans sa demande de résidence permanente, il a fait une fausse déclaration sur son état civil, se disant célibataire et sans enfant à charge, afin de pouvoir être parrainé à titre d'enfant à charge accompagnant son père. Une fois au Canada, il demandé à parrainer sa femme et son enfant, qui n'avaient pas été déclarés jusque-là. Un appel auprès de la Section d'appel de l'immigration pour des motifs humanitaires a été rejeté. La Commission a décidé qu'elle ne pouvait pas considérer la possibilité de difficultés à l'étranger (voir plus haut).

La Cour suprême du Canada a statué que les facteurs énoncés dans *Ribic* demeurent les facteurs à considérer par la S.A.I. La Commission doit donc examiner toutes les circonstances y compris les difficultés possibles à l'étranger pourvu que la personne visée par les mesures d'expulsion ait établi le pays de destination probable. Comme, en l'espèce, cela n'a pas été fait, l'affaire doit lui être renvoyée pour nouvelle audition.

***Law Society of British Columbia* c. *Mangat*, 2001 CSC 67**

M. Mangat était un consultant en immigration à Vancouver. Il n'était pas membre du barreau de la Colombie-Britannique, mais lui et des employés de sa société agissaient à titre de conseils dans différentes procédures en matière d'immigration. La Law Society of British Columbia a demandé une injonction permanente contre M. Mangat et ses associés pour les empêcher d'exercer le droit de façon contraire au B.C. *Legal Profession Act*. Les consultants ont admis exercer le droit au sens de la loi provinciale, *Legal Profession Act*, mais ils ont soutenu y être autorisés par l'ancienne *Loi sur l'immigration*, qui permettait (tout comme la nouvelle loi) de comparaître pour des clients devant la CISR.

---

(3) À signaler que la nouvelle *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* comprend une disposition analogue permettant de tenir compte des préoccupations humanitaires lorsqu'un résident permanent fait face à l'expulsion, bien qu'il existe de nouvelles restrictions sur l'accès à la Section d'appel de l'immigration.

La Cour suprême du Canada a établi que, étant donné que la représentation de personnes devant la CISR comporte un aspect fédéral et un aspect provincial, les lois fédérales et les lois provinciales ainsi que leurs textes d'application respectifs coexistent dans la mesure où ils n'entrent pas en conflit. En cas de conflit, la loi fédérale l'emporte conformément à la règle de la prépondérance, préservant le contrôle du Parlement sur les tribunaux administratifs qu'il crée.

Des non-juristes peuvent donc comparaître devant la CISR (au moment où l'affaire a été entendue par la Cour suprême du Canada, M. Mangat avait terminé ses cours de droit et était devenu membre du barreau).